

23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 95556-203 46549
 28-2399 92356-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

Contenido

Prólogo: La historia de una madre	v
Agradecimientos	vii
SECCIÓN I. Introducción	1
Por qué los grupos de la sociedad civil deben vigilar y dar seguimiento al gasto público	2
Capítulo 1: Esquema general del ciclo presupuestario	6
Capítulo 2: Por qué la ejecución del gasto público puede ser incongruente con el presupuesto anual	9
SECCIÓN II. El proceso de ejecución del presupuesto	13
Capítulo 3: El proceso de ejecución del presupuesto	14
Capítulo 4: Estudios de caso sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil por vigilar la ejecución del presupuesto	23
1: MKSS emprende auditorías sociales en la India	23
2: CSCQBE realiza encuestas de seguimiento del gasto público en Malawi	33
Capítulo 5: Otros ejemplos de iniciativas exitosas de monitoreo de la ejecución del presupuesto	43
SECCIÓN III. El proceso de adquisiciones del sector público	49
Capítulo 6: El proceso de adquisiciones del sector público	50
Capítulo 7: Estudios de caso sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil por monitorear las adquisiciones públicas	56
1: PWI se especializa en el monitoreo de las adquisiciones públicas en las Filipinas	56
2: G-Watch monitorea la adquisición pública de libros de texto en las Filipinas	62
Capítulo 8: Otros ejemplos de iniciativas exitosas de monitoreo de las adquisiciones públicas	69

SECCIÓN IV. El proceso de evaluación de resultados	73
Capítulo 9: El proceso de evaluación de resultados	74
Capítulo 10: Estudios de casos sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil para medir el impacto y los resultados del presupuesto	81
1: PAC elabora boletas de monitoreo ciudadano en la India	81
2: Hakikazi Catalyst utiliza boletas de evaluación (PIMA) en Tanzania	93
Capítulo 11: Otros ejemplos de iniciativas exitosas para medir el impacto del presupuesto	104
SECCIÓN V. El proceso de auditoría y vigilancia legislativa	109
Capítulo 12: El proceso de auditoría y vigilancia legislativa	110
Capítulo 13: Estudios de casos sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil por participar en el proceso de auditoría y vigilancia legislativa	122
1: Fundar audita fondos desviados en México	122
2: HakiElimu publica las tendencias registradas en informes de auditoría en Tanzania	128
3: CCAGG audita el gasto público para carreteras en las Filipinas	133
4: PSAM evalúa los sistemas de vigilancia en Sudáfrica	138
Capítulo 14: Otros ejemplos de iniciativas exitosas de monitoreo de auditoría y vigilancia legislativa	147
SECCIÓN VI. Sigüientes pasos	153
Capítulo 15: Conclusión y sugerencias para comenzar	154
SECCIÓN VII. Materiales adicionales	159
A. Glosario	160
B. Bibliografía	166

Siglas

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [Argentina]
ASIES: Asociación de Investigación y Estudios Sociales [Guatemala]
BAI: Consejo de Inspección y Auditoría [Corea del Sur]
CAG: Contralor y Auditor General
CBMES: Sistema Comunitario de Monitoreo y Evaluación [Uganda]
CCAGG: Ciudadanos de Abra Preocupados por el Buen Gobierno [Filipinas]
CCEJ: Ciudadanos Comprometidos en favor de la Justicia Económica [Corea del Sur]
CMRC: Comisión Mixta Revisora de Cuentas [Argentina]
COA: Comisión sobre Auditoría [Filipinas]
CRC: Boleta de Monitoreo Ciudadano
CSCQBE: Coalición de la Sociedad Civil por una Educación Básica de Calidad [Malawi]
DEEM: Medida Diferencial de la Eficiencia del Gasto
FMI: Fondo Monetario Internacional
GCNE: Gran Campaña Nacional por la Educación [Guatemala]
G-Watch: Veeduría del Gobierno [Filipinas]
IBP: International Budget Partnership
IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [México]
IMT: Equipo de Administración Interino [Sudáfrica]
MKSS: Mazdoor Kisan Shakti Sangathan [India]
MKUKUTA: Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza [Tanzania]
MPWH: Ministerio de Caminos y Obras Públicas [Filipinas]
NREGA: Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural [India]
NTS: Servicio Nacional de Impuestos [Corea del Sur]
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG: Organización no Gubernamental
PAC: Centro de Asuntos Públicos [India]
PAC: Comité de Cuentas Públicas
PETS: Sistema de Encuestas de Seguimiento del Gasto Público
PIB: Producto Interno Bruto
PSAM: Monitor de Rendición de Cuentas al Servicio Público [Sudáfrica]
PWC: Price Waterhouse Coopers
PWI: Veeduría de Procuración Incorporada [Filipinas]

REPOA: Investigación para el Alivio a la Pobreza [Tanzania]

SFG: Subsidio para Planteles Escolares [Uganda]

TI: Transparencia Internacional

TI-M: Transparencia Internacional-México

UDN: Red de la Deuda de Uganda

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Prólogo

La historia de una madre

En septiembre de 1996 Susheela Devi, una mujer campesina de la India, asistió a un congreso sobre el derecho a la información organizado conjuntamente por la National Campaign on Peoples' Right to Information (Campaña Nacional por el Derecho Popular a la Información) y dos importantes institutos de prensa de su país. También se encontraban presentes V.P. Singh, ex primer ministro de la India, y muchas otras figuras conocidas.

Los organizadores invitaron a Susheela a hablar en nombre de una organización comunitaria de agricultores y obreros. En los meses anteriores, dicho grupo había organizado una campaña masiva para exigir que se otorgara a los ciudadanos el derecho a obtener información, incluida aquélla que expondría la corrupción que pudiera estar plagando los programas de obras públicas de la localidad.

Durante el congreso, un periodista de un diario nacional le preguntó a Susheela por qué ella y la organización que representaba exigían con tanta vehemencia el acceso ciudadano a tal información. Susheela, una mujer de escasa instrucción formal, madre de tres hijos, respondió: “Cuando envío a mi hijo al mercado con diez rupias a comprar algo, le exijo que me rinda cuentas cuando regresa a casa. De igual forma, cuando el gobierno gasta mi dinero tengo derecho a exigir la rendición de cuentas por esos gastos.”¹

Guiados por esa sencilla lógica de rendición de cuentas, Susheela y miles como ella en la nación india participaron en una lucha de una década que culminó en la promulgación de una ley que otorga al ciudadano el derecho a la información. Hoy día diversos grupos ejercen los derechos consagrados en esa ley para obtener documentos de gobierno y ensayan métodos nuevos que le permiten a una ciudadanía participativa valerse de los expedientes públicos para llevar a cabo su labor de vigilancia y auditoría.

1 Notas de la entrevista con Aruna Roy – miembro de MKSS presente en el evento (21 de abril 2007).

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Agradecimientos

Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: Guía ciudadana para la vigilancia del gasto público es la tercera publicación de una serie elaborada por la International Budget Partnership, antes International Budget Project (IBP por sus siglas en inglés). La preceden la *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario* (publicada en 2001) y *A Guide to Tax Work for NGOs* (guía ciudadana para el trabajo con impuestos, sólo en inglés, publicada en 2006). La presente publicación complementa las dos anteriores y se concentra en el proceso de ejecución del presupuesto, especialmente en las actividades de la sociedad civil destinadas a vigilar el gasto público e influir en su calidad.

Esta Guía se integró a lo largo de dieciocho meses y fue editada por Vivek Ramkumar, integrante del equipo profesional de IBP y especialista en iniciativas de auditoría participativa y monitoreo del gasto público a nivel de base. Incluso, durante la producción de este manual, Vivek se encontraba probando las metodologías aquí explicadas y suministrando asistencia técnica a grupos de África del Este, pioneros del monitoreo de la implementación del presupuesto público en la región. Gracias al esfuerzo de Vivek, y de nuestros colegas en todo el mundo, estamos convencidos de que las herramientas y técnicas aquí detalladas pueden aplicarse en una amplia variedad de países y circunstancias.

Vivek recibió el apoyo invaluable del principal analista de presupuestos de IBP, Albert van Zyl, en la conceptualización del manual y en la redacción de los capítulos que describen los procesos presupuestarios. Además, Albert revisó el borrador original de la Guía y le aportó importantes mejoras. Otros colegas también colaboraron con la

redacción de estudios de casos, entre ellos: Helena Hofbauer, gerente del programa Partnership and Innovation; Tom Zanol, coordinador de dicho programa Jennifer Sleboda, oficial de programas; e Ifeoma Okwuje del Center on Budget and Policy Priorities (CBPP).

El trabajo de vigilancia presupuestaria por parte de la sociedad civil, en especial el de seguimiento de gastos, es un campo de actividad nuevo, por lo que aún existe muy poca documentación al respecto. Esta Guía describe la labor emprendida por dieciocho organizaciones de incidencia presupuestaria de todo el mundo y ha sido posible sólo gracias al extenso apoyo brindado por nuestras organizaciones aliadas.

Deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a todas las personas de distintas organizaciones, quienes nos ayudaron con la redacción de los estudios de casos, en particular a: Alicia Athié, de Fundar, en México; Ana Quirós del Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), en Nicaragua; Ezequiel Nino, codirector de La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en Argentina; Kang-won Lee, director del departamento legislativo de la Citizens' Coalition for Economic Justice (Coalición Ciudadana para la Justicia Económica, CCEJ), en Corea del Sur; Laura Malajovich, del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en Argentina; Ruth Carlitz, analista de HakiElimu, en Tanzania; Thokozile Madonko y Debbie Dalton, investigadoras del proyecto de vigilancia del desempeño del Public Service Accountability Monitor (PSAM), en Sudáfrica.

A fin de reunir información para esta Guía, también se entrevistó a muchos personajes relevantes,, entre ellos: Aruna Roy, fundadora del grupo Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), en la India; Clara Chindime, coordinadora de la Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE), en Malawi; Dondon Parafina, coordinador de G-Watch, en las Filipinas; Emmanuel Kallonga, director de Hakikazi Catalyst, en Tanzania; Gopakumar Thampi, director del Public Affairs Center (PAC), en la India; Josefina Esguerra, directora de Procurement Watch Inc. (PWI), en las Filipinas; Immanuel Magalit, también de PWI; Juanita Olaya, gerente del Programa de Transparencia en los Ingresos de Transparencia Internacional (TI), en Alemania; Marcela Rozo, coordinadora principal del programa de contratación pública en TI;

Kairat Imanaliev, presidente de Namys, en Kazajstán; y Pura Sumangil de Concerned Citizens of Abra for Good Government (CCAGG), en Filipinas.

La Guía ha sido objeto de varias revisiones. Extendemos un agradecimiento especial a Debbie Budlender, especialista en investigación de la Community Agency for Social Enquiry (CASE), en Sudáfrica, quien no sólo ayudó a revisarla sino que además proporcionó correcciones detalladas. Jim Shultz, director del Centro para la Democracia en Bolivia, ayudó a escribir las secciones I y VII. Shaamela Cassiem, gerente de capacitación de IBP, revisó dos borradores y aportó comentarios incisivos. IBP también desea agradecer a Charles Griffin, becario principal de economía y desarrollo global en la Institución Brookings de los Estados Unidos; a Martin Tisne, gerente del proyecto de Integridad en la Reconstrucción de Tiri, en el Reino Unido; y a Ann Blyberg, directora ejecutiva del International Human Rights Internship Program (IHRIP) en los Estados Unidos, por sus valiosos comentarios.

John Springer, escritor principal del CBPP, desempeñó un papel fundamental en la revisión. Rocío Campos, oficial de programa del área de comunicación en IBP, ayudó con el diseño y la impresión. El IBP también agradece a Monique Fernández por traducir la guía al español y a Ana Bravo, Rocío Campos y Helena Hofbauer por sus aportaciones a la edición en español de esta Guía.

Por último, la Guía no habría sido posible sin el apoyo intelectual y económico de la Fundación Ford, el Open Society Institute, la Fundación William y Flora Hewlett y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Estas instituciones brindan su generoso apoyo a IBP para que realicemos nuestra labor, destinada a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en temas de presupuesto. El IBP agradece también a DFID-Nicaragua por el apoyo financiero para la producción en español de esta Guía.

Para IBP son de inspiración las iniciativas que se están emprendiendo actualmente en distintas partes del mundo para vigilar el gasto público, pues demuestran el gran potencial que tiene la sociedad civil para influir en el proceso presupuestario y tener un impacto real en la vida del ciudadano común, en especial de los pobres. IBP tiene una

oportunidad única de apoyar el desarrollo de estas iniciativas y consideramos que esta Guía es nuestra primera contribución a lo que será una labor permanente en aras de ampliar el trabajo de vigilancia del gasto público realizado a lo largo y ancho del planeta.

Warren Krafchik

Director

Marzo de 2009

SECCIÓN I.

INTRODUCCIÓN

124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
>198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<

Por qué los grupos de la sociedad civil deben vigilar y dar seguimiento al gasto público

“En ocasiones nuestros funcionarios públicos confunden los fondos públicos con su propio dinero.”

– *Activista de presupuestos en Uganda*

El presupuesto público es uno de los temas de mayor importancia que ocupan a un gobierno, pues implica tomar decisiones en torno a incontables asuntos que afectan la vida del ciudadano de forma importante, desde la educación y atención sanitaria hasta los impuestos. En la última década se ha registrado una explosión de interés, por parte de la ciudadanía y algunos grupos de la sociedad civil de todo el mundo, por participar en temas de presupuesto mediante una combinación de análisis, sensibilización e incidencia.

En gran medida, este trabajo se ha centrado en la formulación y la aprobación de presupuestos. Dos publicaciones previas del IBP, la *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario* y *A Guide to Tax Work for NGOs*, ofrecen numerosos ejemplos de iniciativas de incidencia presupuestaria con las que se buscó influir en los presupuestos durante las etapas de formulación y promulgación legislativa.²

Más allá de la formulación del presupuesto, hacia su ejecución

Influir en la elaboración de los presupuestos no es suficiente para lograr los objetivos de incidencia de una organización. Aún más importante que el contenido impreso de un presupuesto es el resultado que da en la realidad. Los fondos asignados a escuelas, clínicas y carreteras, ¿se destinan realmente a esos fines o se desvían a otros programas, o al bolsillo de algún funcionario? El objetivo de esta guía es ayudar al ciudadano y a los grupos de la sociedad civil a responder esa pregunta.

² Publicaciones de IBP disponibles en línea, en: <http://www.internationalbudget.org/spanishguide.pdf> y <http://www.internationalbudget.org/GuideTaxWork.pdf>

Mediante el seguimiento del presupuesto durante la totalidad del proceso de su ejecución, los grupos de la sociedad civil pueden exigir a los funcionarios públicos rendición de cuentas, para determinar si los recursos públicos se están gastando debidamente. Además, con participación continua en el proceso presupuestario, la sociedad civil puede hacerse de valiosos aliados nuevos en el gobierno, entre ellos los administradores de programas en dependencias gubernamentales, auditores y hasta defensores del pueblo u ombudsman, cada uno de los cuales influye en las decisiones que se toman en materia de egresos financieros.

Además, aun si un gobierno hace esfuerzos sinceros por implementar el gasto según se contempla en la legislación presupuestaria, a menudo subsisten preguntas importantes sobre los detalles específicos de las erogaciones. Por ejemplo, en algunos países, tales como la India y Kenia, ciertos gastos se definen sólo una vez que haya sido aprobado el presupuesto, porque en éste se destinan fondos directamente a los legisladores, quienes a su vez los asignan según sus propios criterios. Al participar en la totalidad del ciclo presupuestario, la sociedad civil logra identificar los puntos en que se toman decisiones de este tipo y realizar las acciones de incidencia indicadas para el caso.

Por último, el impacto del presupuesto por lo general se puede evaluar sólo cuando ya se han desembolsado los fondos. Al examinar el impacto durante y después de las etapas de ejecución la sociedad civil puede exigir a los gobiernos rendición de cuentas por los resultados concretos del presupuesto. Es de particular importancia contar con esta capacidad porque los presupuestos públicos suelen ofrecer poca información acerca de lo que se pretende lograr con ellos: el presupuesto para educación, por ejemplo, probablemente no detalle el número de maestros que se planea contratar, y el de salud quizá no especifique cuántos hospitales nuevos se van a construir. En tales casos, la sociedad civil puede reunir información de manera independiente y, de esa forma, exigir rendición de cuentas a los gobiernos.

En pocas palabras, si la sociedad civil concluye su participación una vez formulado y adoptado el presupuesto, estará renunciando a muchas oportunidades para avanzar con su agenda.

Esquema de esta Guía

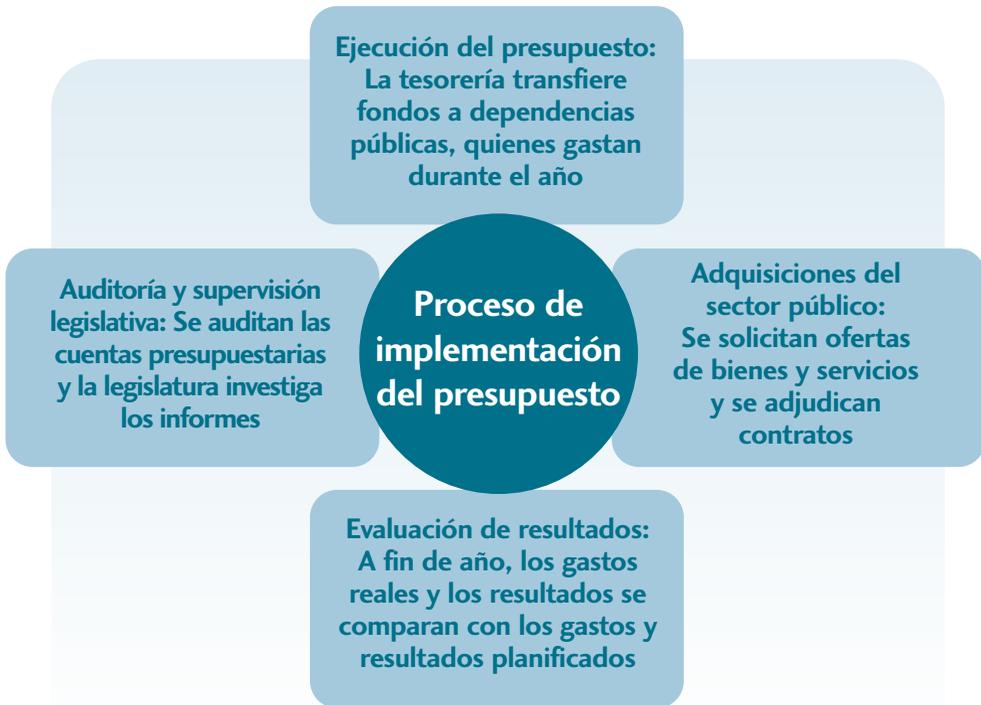
Nuestro dinero, nuestra responsabilidad brinda a los grupos de la sociedad civil algunas ideas y herramientas básicas necesarias para comenzar a monitorear el gasto público.

- **La sección I** explica el proceso presupuestario en general y las razones por las cuales puede haber diferencias entre la asignación de los fondos en el presupuesto y la manera en que se gastan en realidad.
- **Las secciones II a V** ilustran en detalle las cuatro etapas durante las cuales los grupos de la sociedad civil pueden realizar seguimiento y vigilancia de gastos (véase la Gráfica 1): ejecución del presupuesto, adquisiciones públicas, evaluación de resultados, y el proceso de auditoría y supervisión legislativa. (A lo largo de esta Guía se utilizará el término “implementación del presupuesto” para describir estas cuatro etapas del proceso presupuestario en su conjunto.)

Cabe señalar que las adquisiciones públicas generalmente se consideran parte del proceso de ejecución del presupuesto. Sin embargo, para fines de esta Guía, veremos por separado los dos procesos. Además, en algunos casos la evaluación de resultados puede coincidir en parte con los procesos de auditoría y supervisión, pero para efectos de esta publicación también se han separado.

Cada sección de esta Guía incluye tres capítulos. El primero ofrece una visión general de la etapa en cuestión dentro del proceso presupuestario. El segundo describe a profundidad una serie de estudios de casos y detalla las metodologías aplicadas por grupos de la sociedad civil para examinar, analizar y vigilar el gasto público. En el tercero se presentan ejemplos breves que ilustran casos exitosos de trabajo presupuestario de la sociedad civil.

Gráfica 1: Las cuatro etapas del proceso de implementación del presupuesto



- **La sección VI** ofrece a los grupos dedicados a este tema ideas específicas para comenzar sus actividades de monitoreo del gasto.
- **La sección VII** identifica materiales adicionales para los grupos que estén listos para comenzar este tipo de trabajo.

Esperamos que la información contenida en esta publicación inspire a ciudadanos, ciudadanas y grupos de la sociedad civil, en muchos países, a lanzarse a esta importante tarea en busca de la democracia verdadera, y los dote de las herramientas necesarias para poder llevar a cabo su labor.

23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 95556-203 46549
 28-2399 92356-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 1.

Esquema general del ciclo presupuestario

Un presupuesto codifica los gastos planificados de un gobierno y los ingresos públicos previstos; es el reflejo de sus prioridades en materia de políticas públicas para el año venidero.³ Sin embargo, el presupuesto es más que un documento: es un ciclo anual de procesos cuyas diferentes etapas ofrecen a la sociedad civil múltiples puntos de acceso para influir en los recursos, las asignaciones y sus resultados. Aquí se describen los

Gráfica 2: El ciclo presupuestario



eventos y las etapas principales del ciclo presupuestario, que suelen ser cuatro (ver Gráfica 2)³:

- *Formulación*: El poder ejecutivo elabora el plan presupuestario;
- *Aprobación*: Se debate, modifica y aprueba el plan presupuestario en el legislativo;
- *Ejecución*: El gobierno pone en práctica las políticas del presupuesto; y
- *Auditoría y evaluación legislativa*: La institución de auditoría nacional y el legislativo evalúan el gasto.

Formulación

El poder ejecutivo del gobierno es responsable de formular el presupuesto. Por lo general, la oficina de presupuesto del Ministerio de Finanzas coordina el proceso, para lo cual solicita información de los ministerios individuales y propone las modificaciones y los sacrificios necesarios para acomodar las reñidas prioridades gubernamentales al presupuesto disponible. La formulación puede prolongarse de varias semanas a meses, según el nivel de participación de cada ministerio y las negociaciones que se den. En general, la formulación es un proceso gradual en el que el presupuesto nuevo de cada año se basa en el anterior y en el que los cambios son reflejo de nuevas prioridades políticas (sobre todo con la toma de posesión de un gobierno nuevo), así como de los efectos de la inflación sobre el costo de las actividades del gobierno.

Aprobación

En la segunda etapa del ciclo la propuesta del ejecutivo es sometida a consideración del legislativo (proceso que puede incluir audiencias públicas en varias comisiones) y finalmente se aprueba. El marco jurídico de un país determina el tipo de cambios que puede realizar el legislativo a la propuesta del ejecutivo. Por lo general, tanto el público como las organizaciones de la sociedad civil centran su atención en esta etapa, porque ofrece mayores posibilidades para participar.

³ Esta descripción se basa en la *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*, de I. Shapiro.

⁴ Además de estas cuatro etapas básicas del ciclo presupuestario, existe otra de más largo plazo, que ocurre cada cierto número de años, para examinar los programas desde una perspectiva estratégica. Las decisiones tomadas y observaciones realizadas durante esta etapa deberían reflejarse en ciclos presupuestarios posteriores, a medida que se va optando por diversas políticas.

Ejecución

La ejecución del presupuesto comienza cuando el gobierno inicia las erogaciones autorizadas por la ley de presupuesto. Sin embargo, en la práctica, los presupuestos no siempre se ejercen de la manera exacta en que fueron aprobados: la disponibilidad de recursos no siempre se ajusta al nivel contemplado y los fondos aprobados no siempre se gastan para el fin que fueron autorizados en un principio. Como se explica en mayor detalle a continuación, estas modificaciones pueden responder a una serie de factores, desde cambios sustanciales en las condiciones imperantes hasta corrupción pública. Cuando la brecha entre lo autorizado y lo ejercido es grande, la sociedad civil debe exigir una explicación.

Auditorías y evaluaciones legislativas

La última etapa en el ciclo presupuestario incluye una serie de actividades cuyo objetivo es determinar en qué medida se han utilizado los recursos públicos de manera eficaz y eficiente. Lo ideal, en este sentido, es que el poder ejecutivo rinda informes de sus actividades fiscales ante el legislativo y el público. Los gastos también deben someterse a revisiones frecuentes por parte de un organismo autónomo y profesional, tal como una institución auditora o el auditor general del país. Los resultados de la auditoría independiente deben remitirse al legislativo, a quien corresponde responsabilizar al ejecutivo de sus prácticas en materia de ejecución presupuestaria.

La evaluación y auditoría permiten al legislativo determinar no sólo si el gobierno ha cumplido con la ley de presupuesto, sino corroborar si los recursos públicos se están utilizando de la mejor manera posible. Por esa razón, las reformas presupuestarias modernas hacen hincapié en proveer a las dependencias públicas con información sobre el rendimiento del presupuesto, a fin de mejorar sus operaciones.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 2.

Por qué la ejecución del gasto público puede ser incongruente con el presupuesto anual

Existen muchas razones, algunas legítimas y otras no, por las cuales el gasto público real puede apartarse del presupuesto aprobado por el legislativo. Entre éstas se incluyen las siguientes:

Sistemas deficientes de gestión financiera

Los gobiernos de países en desarrollo a menudo padecen sistemas de gestión financiera deficientes, que debilitan la calidad de las erogaciones presupuestarias y la capacidad del gobierno para administrar el flujo de recursos. En muchos países la tesorería o el Ministerio de Finanzas no planifican eficazmente el flujo de fondos a lo largo del año fiscal. Como resultado, las dependencias públicas pueden sufrir escasez de fondos durante los primeros tres trimestres del ejercicio fiscal, para luego recibir una porción significativa de su presupuesto durante el último trimestre. En tales situaciones, los entes públicos se sienten presionados para gastar los fondos antes de fin de año, lo cual puede dar lugar al derroche e incluso a gastos extravagantes. Mediante una vigilancia del presupuesto a lo largo del año, las organizaciones de la sociedad civil pueden demandar del gobierno una mejor planificación de flujos de efectivo, de manera que el gasto sustente los objetivos y las políticas públicas *durante todo el año*.

Corrupción

La administración financiera de muchos países está plagada de corrupción. Esto aplica, en particular, al caso de naciones en desarrollo con sistemas de gestión financiera débiles. Los funcionarios públicos pueden valerse de gran cantidad de trucos para malversar fondos públicos, tales como la “contabilidad creativa” e irregularidades en las adquisiciones del sector público. A menudo la corrupción que afecta la ejecución del presupuesto puede detectarse únicamente mediante proyectos de vigilancia durante la fase de ejecución y después de la misma.

Desvío de fondos

Los gobiernos en ocasiones desvían los fondos, de forma inapropiada, hacia otros programas. Por ejemplo, el dinero destinado específicamente para brindar atención al VIH/SIDA podría desviarse hacia “administración general de hospitales.” Un desvío de este tipo no necesariamente representa una práctica corrupta; a veces, los gobiernos se valen de procedimientos legítimos que son parte del proceso presupuestario para reorientar los gastos en el transcurso del año. Por ejemplo, se acostumbra utilizar “cláusulas de transferencia” de partidas (ver glosario en la sección VII) y presupuestos suplementarios (ver el capítulo 3) para mover fondos entre distintas instancias del gobierno o gastar dinero adicional en un programa o una dependencia. Sin embargo, la sociedad civil debe vigilar continuamente los gastos a medida que ocurran, para garantizar que los presupuestos se implementen para los propósitos previstos.

Uso de las reservas en casos de contingencias

Con frecuencia, los gobiernos cuentan con una reserva para imprevistos, a la que pueden recurrir en caso de alguna contingencia, tal como un desastre natural. Consecuentemente, los presupuestos en ocasiones se modifican por medio de enmiendas adoptadas para responder a necesidades específicas. Las erogaciones de dichas reservas sólo pueden ser analizadas por las organizaciones de la sociedad civil a medida que ocurren.

Insuficiencia de fondos asignados

Puede ocurrir que el presupuesto no baste para financiar un programa adecuadamente. Si se trata de un programa social en el cual, por ejemplo, los beneficiarios tienen por ley el derecho de solicitar determinados beneficios en cualquier momento, el gobierno puede verse obligado a aumentar el monto de los fondos durante el año, debido a cambios en las circunstancias que rigen la distribución del beneficio. Un grupo de la sociedad civil dedicado al monitoreo del gasto puede presionar al gobierno a que cumpla con sus obligaciones, si prevé la insuficiencia de una asignación de fondos en el presupuesto.

Fondos de la cooperación internacional al margen del presupuesto

Los países pobres a menudo reciben cantidades importantes de fondos, de agencias bilaterales y multilaterales, para proyectos de desarrollo que no figuran en el presupuesto de gobierno. En tal caso, el presupuesto no incluye la totalidad de las erogaciones públicas. A fin de analizar un programa de forma completa, a veces resulta necesario vigilar su ejecución para entender plenamente sus fuentes de financiamiento y los propósitos para los cuales se están gastando los fondos.

Control deficiente

Las limitaciones de capacidad a menudo impiden a las instituciones auditoras públicas y a los cuerpos legislativos ejercer un control eficaz sobre los presupuestos nacionales. En estos casos, la sociedad civil puede contribuir a la capacidad de control y vigilancia del gobierno. Este tema será tratado con detalle en la sección V.

SECCIÓN II.

EL PROCESO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
>198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83338<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
>152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83338<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
>152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83338<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
>152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83338<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8834
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 3.

El proceso de ejecución del presupuesto

Este capítulo revisa los procesos básicos que sigue todo gobierno al ejecutar su presupuesto y describe los documentos que, por lo general, se producen para dejar constancia de ello.

1. La ejecución del presupuesto

El proceso de ejecución del presupuesto suele darse en cinco pasos (véase gráfica 3):

- Se distribuyen los fondos entre los diversos ministerios sectoriales (departamentos o dependencias públicas), de conformidad con el presupuesto aprobado;
- las dependencias gubernamentales inician las erogaciones directamente o mediante la prestación de bienes y servicios;
- se realizan pagos para saldar el costo de las adquisiciones;
- las transacciones de gasto se registran en libros de contabilidad; y
- a lo largo del año y durante el ejercicio se producen los informes del gasto, y se culmina con el cierre de la contabilidad de esa temporada y la producción de informes finales.

Gráfica 3: El proceso de ejecución del presupuesto



Distribución de fondos a ministerios, departamentos y otras dependencias públicas

La fase de ejecución del proceso presupuestario comienza cuando la tesorería distribuye los fondos al ministerio, departamento o la dependencia pública correspondiente. Esto normalmente ocurre una vez que el legislativo ha aprobado la ley del presupuesto. Las transferencias mensuales o trimestrales, hechas desde un fondo central de ingresos, pueden realizarse por medio de una orden o un formulario de autorización oficial del gobierno, mediante el cual se sanciona la distribución de fondos y se especifican rubros presupuestarios bajo los cuales la dependencia puede contraer obligaciones financieras.

En algunos países, como Portugal, Italia y sus ex colonias, la institución fiscalizadora superior (SAI, por sus siglas en inglés) es responsable de aprobar ciertos tipos de gasto público. En un sistema así, la SAI realiza verificaciones detalladas antes de una transferencia de fondos, a diferencia del sistema Westminster, en el cual las contralorías (oficinas que combinan las responsabilidades de auditoría y administración de fondos) generalmente aprueban las transferencias del Ministerio de Hacienda a los departamentos individuales. Estos sistemas se examinan en la sección V.

Inicio del gasto

Una vez transferidos los fondos a los ministerios y departamentos, los funcionarios designados para ello proponen gastos específicos. El director de contabilidad del ministerio o departamento (o el funcionario delegado por éste, a menudo el director de finanzas) revisa las propuestas de gasto a fin de garantizar que se ajusten al presupuesto y se hayan aplicado los métodos adecuados. Una vez aprobada una propuesta y a efectos de ejecutar el gasto, el ministerio o departamento firma un contrato o coloca un pedido de adquisición de los bienes y servicios correspondientes. (Este proceso se explica con mayor detalle en la sección III.) Asimismo, el gobierno utiliza su sistema administrativo de nómina para efectuar pagos remunerativos y sus sistemas administrativos de deuda para desahogar sus obligaciones adquiridas.

Pagos

Normalmente es la sección de contabilidad del ministerio, departamento o dependencia pública la que se encarga de cubrir los gastos, mediante pagos efectuados por cheque o transferencia bancaria. (En algunos países la tesorería realiza todos los pagos.) En muchas naciones francófonas, quien efectúa el pago (*le comptable*) goza de protección legal contra la influencia indebida de quien tomó la decisión de realizar el gasto (*l'ordonnateur*).

En muchos países pequeños, en vías de desarrollo, en ocasiones el gobierno puede saldar transacciones mediante pagos en efectivo. Tales prácticas fomentan la corrupción y deben reemplazarse con transacciones bancarias formales.

Constancia de la transacción

Casi todos los países en desarrollo utilizan sistemas de contabilidad de caja, en los cuales los gastos se registran una vez se han realizado, inmediatamente después de emitirse una orden de pago. Si bien el método tiene sentido a primera vista, un sistema así dificulta la proyección de un cuadro completo de la situación financiera de un gobierno en un momento dado. Por ejemplo, si se ha celebrado un contrato para la adquisición de un producto o servicio costoso, en el sistema de contabilidad de caja los estados financieros no hacen

mención de esa compra sino hasta efectuado el pago, lo cual puede ocurrir meses más tarde.

A diferencia de la contabilidad de caja, un sistema de adquisiciones o de acumulación es uno en el que las transacciones financieras se registran al ocurrir las actividades que las generan. De esta manera, se hace constar el gasto al entregarse los bienes y servicios (aun si el pago está pendiente), y las rentas se registran cuando es pagadero un impuesto o cuando se venden los bienes y servicios (incluso si las rentas aún no se han percibido). Un método así ofrece un cuadro más preciso de la situación financiera de un país. Lamentablemente, es mucho más complicado de utilizar y pocos países en vías de desarrollo cuentan con los recursos necesarios para ponerlo en práctica.

Elaboración de informes de contabilidad y presupuesto

El periodo de doce meses durante el cual se ejerce un presupuesto se denomina ejercicio fiscal y no necesariamente coincide con el año civil. Durante su transcurso los funcionarios de contabilidad o sus delegados registran todas las transacciones pendientes de gasto e ingreso, ocurridas durante el año, y éstas constituyen la base de los informes presupuestarios y contables emitidos durante el ejercicio. A fin de año, una vez registradas todas las transacciones, el funcionario de contabilidad elabora una relación final de las operaciones financieras de la entidad durante ese lapso, que se incluye en el informe anual, el cual se remite a la SAI para someterse a auditoría.

2. Documentos de gobierno útiles en la vigilancia de la ejecución del presupuesto

Existen cuatro tipos de informes generados por el gobierno que pueden ser de utilidad para vigilar la ejecución del presupuesto: el presupuesto promulgado, los informes emitidos durante el ejercicio, los presupuestos complementarios y los informes de cierre o finales.

Presupuesto promulgado

El legislativo, tras debatir la propuesta de presupuesto del ejecutivo, por lo general la aprueba por votación y convierte la en ley, a partir de cuyo momento se le conoce como presupuesto promulgado (o aprobado). En algunos países éste debe especificar de forma individual las asignaciones a las dependencias públicas ejecutoras de los fondos e incluso a programas dentro de las mismas; en otros, el presupuesto únicamente incluye niveles de gasto globales.

El presupuesto promulgado es el único documento presupuestario legal. Por lo tanto, su grado de detalle define la medida en que el gobierno puede modificarlo durante el año sin solicitar nuevamente la autorización del legislativo para cambiar las erogaciones previstas. De ahí que el presupuesto promulgado sea esencial para efectos de monitoreo, pues establece un plan de gastos gubernamentales para el siguiente año fiscal.

Informes durante el ejercicio

En la etapa de ejecución del presupuesto los gobiernos tradicionalmente vigilan los niveles de gasto, ingresos y deuda.⁵ Muchos generan informes mensuales, trimestrales y a la mitad del ejercicio, en los que se comparan los resultados reales del presupuesto con el presupuesto aprobado, a fin de determinar si durante la etapa de ejecución se está cumpliendo con las disposiciones del presupuesto en materia de gastos, ingresos y deuda.

Estos informes emitidos durante el ejercicio por lo general no indican si el gobierno está prestando los servicios en apoyo de los cuales se concibió el presupuesto. Muy pocos países vigilan la prestación de servicios y el desempeño. Como demuestran los ejemplos de actividades de vigilancia presupuestaria de la sociedad civil (véase la sección IV), el mejor método es la observación directa de la instrumentación de proyectos y la prestación de servicios, en vez de depender de los documentos de seguimiento emitidos por el gobierno.

⁵ Esta sección se basa en Friedman y Gómez, 2005.

Los informes que se producen durante el ejercicio pueden referirse al gobierno en su conjunto o a dependencias públicas individuales. En algunos países, las dependencias de recaudación de ingresos emiten sus propios informes; en otros, el banco central y no el ejecutivo es el que genera informes sobre el estado de las cuentas bancarias del gobierno. Tales documentos pueden utilizarse como informes de gasto durante el ejercicio siempre y cuando describan las cantidades gastadas realmente y no aquéllas transferidas mensualmente a las unidades administrativas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en sus “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria”, recomienda que los informes mensuales se hagan públicos dentro de las cuatro semanas a partir de la última fecha del periodo cubierto (OCDE, 2001). El informe debe incluir ingresos percibidos y gastos realizados cada mes y en lo que va del año, y debe comparar el monto previsto en rentas con el gasto mensual durante el periodo cubierto. Debe presentar, además, un breve análisis y una explicación de toda divergencia importante entre los ingresos y los gastos reales y aquéllos pronosticados.

Algunos países rinden informes minuciosos de los gastos por programas y de los ingresos de impuestos específicos; otros, sólo de ingresos y erogaciones totales del gobierno en su conjunto. En ciertos países los informes se emiten de forma individual en cada unidad administrativa, mientras que en otros la información se consolida en un informe único, generalmente emitido por la tesorería.

Presupuestos complementarios

Un presupuesto complementario permite al gobierno modificar su propuesta original en función de imprevistos surgidos durante el año, tales como un desastre natural o la escasez de fondos para ciertos programas debido a una planificación deficiente. Si bien no son infrecuentes, el uso recurrente de grandes presupuestos complementarios puede ser indicio de malas prácticas. Cuando se solicitan repetidamente, se menoscaba la planificación en el seno de ministerios y dependencias públicas. También se interfiere con el debate abierto sobre la asignación de recursos: éste debe ocurrir a medida que el legislativo examina en su totalidad la propuesta

presupuestaria presentada por el ejecutivo para el año siguiente. La buena práctica presupuestaria también exige que los presupuestos complementarios sean aprobados por el legislativo. Esto facilita la supervisión externa de los mismos, elemento importante a la hora de garantizar cierto control sobre el uso de los fondos públicos por parte del ejecutivo.

La Tabla 1 se basa en una encuesta de 59 países realizada por IBP y muestra que en 35 de ellos el ejecutivo no propone presupuestos complementarios o bien debe obtener aprobación legislativa antes de utilizar los fondos asignados de esa manera.⁶ Sin embargo, en 22 países se consulta al legislativo sólo una vez gastados los fondos, o no se le consulta.

Tabla 1: Momento de la aprobación legislativa de los presupuestos complementarios en 59 países

Antes de la erogación de los fondos, o el ejecutivo raramente propone un presupuesto complementario	Después de la erogación de los fondos, o el ejecutivo implementa presupuestos complementarios sin recibir aprobación del legislativo	No corresponde/otro
35	22	2

Fuente: Índice de Presupuesto Abierto 2006, IBP.

6 Entre los 59 países se encuentran: Albania, Angola, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bolivia, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Chad, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, República Checa, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, Estados Unidos de América, Filipinas, Francia, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Jordania, Kazajstán, Kenia, Malawi, México, Mongolia, Marruecos, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Paquistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Tanzania, Turquía, Uganda, Vietnam y Zambia.

Informes de cierre

Un informe de cierre consolida datos sobre gastos reales de las unidades administrativas, recaudación de ingresos y deudas. En algunos países es un mismo documento para todo el gobierno, mientras que en otros cada unidad administrativa emite su informe. De igual manera, los informes de cierre pueden ser documentos autónomos o incluirse en documentos más extensos, tales como la propuesta de presupuesto del año siguiente.

La OCDE recomienda que el informe de cierre se haga público en un plazo de seis meses a partir de la culminación del ejercicio fiscal. Dicho documento debe abordar todos los elementos principales presentados en el presupuesto y explicar las diferencias entre los cálculos y las estimaciones originales (tal y como los aprobó y enmendó el legislativo) y los gastos, los ingresos, las deudas y las bases macroeconómicas reales. También debe incluir datos sobre el desempeño no financiero, pues sirven para medir el progreso hacia las políticas que guían el presupuesto.

Los informes del gasto durante el ejercicio y de cierre son importantes para la vigilancia porque indican la medida en que el gobierno se ha ceñido al contenido del presupuesto promulgado. Como muestra la Tabla 2, la gran mayoría de los países encuestados por IBP hace públicos estos documentos.

Tabla 2: Producción y publicación de los documentos de ejecución del presupuesto en 59 países⁷

Documento presupuestario	Se produce pero no se publica	Se publica
Presupuesto promulgado	0	59
Informe durante el ejercicio	9	47
Informe de cierre	4	50

Fuente: Índice de Presupuesto Abierto 2006, IBP.

⁷ En tres países no se producen informes durante el ejercicio. En otros cinco países no se producen informes de cierre.

Capítulo 4.

Estudios de caso sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil para vigilar la ejecución del presupuesto

En este capítulo se examina la metodología participativa empleada por un movimiento social de la India, llamado Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), para analizar los gastos del gobierno en las comunidades y así exigir rendición de cuentas a las dependencias del gobierno. Después, se describe una coalición de la sociedad civil en Malawi, la Civil Society Coalition for Quality Basic Education (CSCQBE), que utiliza encuestas para medir la calidad de la educación y la magnitud de las “fugas” en los presupuestos para este rubro, al transferirse los fondos de un nivel del gobierno a otro.

1. MKSS emprende auditorías sociales en la India

PERFIL DE LA ORGANIZACIÓN

La organización de base MKSS se constituyó en la India en 1991 tras una pugna por tierras entre un terrateniente feudal y campesinos y trabajadores del estado rural de Rajastán. En fechas más recientes el grupo ha centrado su atención en el incumplimiento gubernamental respecto al pago del salario mínimo a trabajadores empleados en programas de obras públicas. Puesto que esta falta de cumplimiento con el pago de salarios estaba vinculada directamente con el secretismo del gobierno (el cual permitía a los funcionarios públicos malversar fondos destinados al pago de salarios), MKSS lanzó con éxito una campaña masiva para exigir la promulgación de una ley del derecho a la información, así como también una ley para proteger los derechos de los trabajadores pobres.

MKSS se rige por un comité central y cuenta con el apoyo de diez empleados de tiempo completo y dos de medio tiempo. Integran su membresía miles de campesinos y trabajadores del campo en Rajastán, quienes donan su tiempo, dinero y comida para las campañas de MKSS.

a. Introducción

En abril de 2006, MKSS se unió a otras organizaciones no gubernamentales indias para organizar una auditoría social en el distrito de Dungarpur, en Rajastán. (Estas auditorías son procesos participativos mediante los cuales miembros de la comunidad ejercen vigilancia de la ejecución de programas del gobierno en su comunidad.) Participaron aproximadamente 800 personas de distintos estratos sociales y ámbitos de formación. La auditoría tuvo en la mira los fondos asignados a programas en Dungarpur, al amparo de una ley nacional de garantía de empleo rural, de promulgación reciente (NREGA, por sus siglas en inglés), la cual otorga a cada hogar rural el derecho a 100 días de trabajo para el gobierno con salario mínimo.

Al comienzo del proyecto los participantes recibieron una orientación de dos días que incluyó información sobre la instrumentación de la ley NREGA, los documentos de gobierno en los que se registran los pagos realizados con arreglo a los programas contemplados en ésta, y técnicas de auditoría social. La orientación también ayudó a los participantes a desarrollar destrezas de comunicación que podrían utilizarse durante la auditoría social; entre ellas canciones, títeres y obras de teatro callejero.

Luego se dividió a los participantes en 31 grupos de aproximadamente 20 a 25 integrantes cada uno y se les entregó un “cajón de herramientas” para la auditoría social. Acto seguido se dispersaron por todo el distrito, luciendo turbantes multicolores, ondeando insignias y títeres, armados de altavoces y cargando bolsas llenas de nombres de trabajadores que figuran en las nóminas y los pagos efectuados a éstos.

A lo largo de los siete días siguientes los participantes visitaron cada aldea y lugar de trabajo en los que estuvieran en operación los programas NREGA. Se reunieron con muchos de los aproximadamente ciento cuarenta mil trabajadores que ayudaban a construir carreteras, represas, pozos y otros proyectos al amparo de esta ley. Hablaron con ellos sobre la operación del programa en el que laboraron y verificaron si éste se estaba administrando de conformidad con las normas NREGA.

Entre otras cosas, NREGA exige el pago regular del salario mínimo, provisión de botiquines de primeros auxilios y agua potable en la obra, y la coordinación de servicios de guardería para las madres trabajadoras.

Por ley, los documentos del programa deben estar disponibles también en la obra, para permitir a los ciudadanos llevar a cabo controles espontáneos de un programa durante su implementación.

La auditoría social en Dungarpur identificó muchas infracciones, tales como pagos por debajo del salario mínimo, el atraso en los mismos e instalaciones deficientes en el sitio de la obra. Se detectó un patrón generalizado: en la mayoría de los casos se estaba pagando a los obreros mucho menos del salario mínimo que establece la ley (73 rupias indias, aproximadamente 1.80 dólares estadounidenses), porque se estaban calculando los salarios con base en las tareas realizadas, no como salarios mínimos al día. La práctica se aplicó en contravención de las directrices establecidas por el gobierno central en materia de la ley NREGA, las cuales disponen de manera explícita que en ninguna circunstancia puede pagarse a los obreros un salario inferior al mínimo fijado por el gobierno estatal para los trabajadores agrícolas. Estos temas fueron planteados en un foro público ante la administración distrital, la cual prometió llevar a cabo medidas correctivas.

b. Metodología

Si bien las organizaciones no gubernamentales pueden aportar mucho a una auditoría social, la participación de este tipo de organizaciones no siempre es necesaria; una comunidad capacitada puede realizarlas por su cuenta. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales pueden brindar ayuda importante a una comunidad que emprende una auditoría social, de las siguientes maneras: (1) informar a los miembros de la comunidad respecto del proceso que implica una auditoría social, (2) asegurar el acceso a la información necesaria para llevar a cabo la auditoría social, (3) ayudar a recopilar y difundir información a la comunidad y (4) documentar los resultados de la auditoría y darle seguimiento con los funcionarios públicos, para exigir acciones correctivas. Sin importar quién esté a cargo de una auditoría social, los siete pasos que se detallan a continuación constituyen parte integral del proceso:

Paso 1: Identificar el alcance de la auditoría

En una comunidad dada, varias dependencias públicas pueden estar ejecutando programas diferentes simultáneamente. El primer paso en

una auditoría social es identificar y seleccionar los programas y las dependencias públicas que abarcarán la revisión, así como el periodo (número de años) que se desea cubrir.

Las siguientes preguntas deben tenerse en cuenta a la hora de establecer el alcance de una auditoría social:

1. ¿Cuán difícil es obtener información sobre programas de las dependencias públicas? ¿Está disponible para el periodo entero que abarca la auditoría?
2. ¿Qué nivel de participación puede ofrecer la comunidad? Cuanto más participe ésta, mayor es la posibilidad de que se lleve a cabo una auditoría extensiva.
3. ¿Qué recursos tiene a su disposición la organización que realiza la auditoría? Lo ideal es que ésta se procure recursos dentro de la comunidad en la que se va a realizar la auditoría; por ejemplo: espacio para una oficina y voluntarios que contribuyan con ayuda logística.
4. ¿Qué relación existe entre los funcionarios del gobierno y la organización que coordina la auditoría? Contar con funcionarios simpatizantes de la misión es importante cuando la organización busca acciones correctivas en función de los resultados de la auditoría.
5. ¿Cuál es el enfoque estratégico del grupo que lleva a cabo la auditoría? Según su enfoque, un grupo puede desear revisar las cuentas de dependencias públicas o de programas específicos.

Paso 2: Lograr un entendimiento claro de la administración de los programas

Los programas a ser auditados pueden estar bajo la administración del gobierno central mediante oficinas locales, de dependencias públicas estatales o provinciales, de un gobierno local o de una combinación de éstos.

Toda organización que coordine una auditoría social debe examinar la estructura bajo la cual se administran los programas cuyas cuentas serán revisadas. Puede resultar útil elaborar un manual sencillo que identifique los diversos organismos que participan en la administración de programas, su estructura directiva y de rendición de cuentas, así como el

flujo de fondos hacia los mismos. Tal información hace posible identificar la dependencia (y quizás al funcionario) responsable del proyecto, en último término, y, de ser necesario, permite apelar a los superiores de un funcionario reacio a dar información.

La organización que coordina la auditoría también debe identificar a personas de la comunidad que hayan trabajado en proyectos públicos relacionados con los programas auditados, ya que es probable que puedan aportar información útil sobre los documentos que suelen tener los gerentes de proyecto, tales como aquéllos relacionados con pagos por concepto de mano de obra y materiales.

Paso 3: Obtener información sobre los programas auditados

La organización que coordina la auditoría necesitará acceso a un gran número de documentos, entre ellos los de contabilidad (tales como libros de caja, nóminas y facturas por materiales adquiridos), aquéllos relacionados con proyectos técnicos (cuadernos de medidas del ingeniero de proyecto y especificaciones contractuales), así como los documentos administrativos (tales como certificados de utilización de fondos emitidos por el gerente del programa al terminar el proyecto).

Es importante llevar un control de los tipos de documentación que mantiene el gobierno al ejecutar un proyecto. Si bien no es esencial tener acceso a cada documento pormenorizado, sí lo es el acceso al registro de los gastos realizados. Entre éstos pueden incluirse los siguientes:

- documentos de contabilidad, incluidos los libros de caja de los tres años anteriores, que ofrecen datos sobre todos los fondos recibidos del gobierno nacional, gobiernos estatales o provinciales y donatarios internacionales, así como todos los fondos desembolsados;
- facturas que muestren los materiales adquiridos por el gobierno local y facturas de contratistas, como constancias de pagos realizados en todas las etapas del periodo que se va a auditar (es especialmente importante obtener la factura final de ajuste de cuentas que enumera todos los costos incurridos por el contratista);
- registros de existencias de materiales adquiridos por otras dependencias públicas y enviados al gobierno local para su utilización en proyectos de construcción;
- recibos con firmas o huella digital de beneficiarios de programas,

acusando recibo de transferencias directas de efectivo;

- documentos de ingeniería, incluidos cuadernos de medidas en los que figuran las especificaciones de construcción para los proyectos de obras públicas (tales como la cantidad necesaria de cemento, la estimación de gastos de mano de obra y los diseños para el proyecto); y
- nóminas en las que figure el nombre de cada obrero empleado en el sitio, el número de días que trabajó, la tarifa salarial, el monto total que recibió y su firma o huella digital en reconocimiento de haber recibido su salario.

Es probable que los funcionarios locales reciban con fuerte resistencia cualquier demanda de información, si se sienten amenazados por las consecuencias de divulgarla. No es raro que un funcionario responda con amenazas o súplicas, o que ignore a quienes solicitan la información.

Para lograr que la comunidad se identifique con el proceso de auditoría social, y para ayudar a hacer sostenible el proceso, es esencial que los voluntarios de la comunidad participen activamente en lo que podría ser una lucha prolongada por obtener información. A menudo, una larga y exitosa campaña de recopilación de información, con la participación de las comunidades locales, puede fortalecer tanto a la ciudadanía como a la auditoría misma.

Paso 4: Recopilar información

Una vez que se ha obtenido la información, la organización coordinadora debe trabajar con voluntarios locales para revisarla y preparar archivos de proyectos individuales en los que se presenten los datos pertinentes en un formato accesible.

MKSS organizó los datos de proyectos en matrices que resumían claramente los distintos tipos de información obtenida de los registros correspondientes. Por ejemplo, una de ellas se basó en datos de nóminas que identificaban casos de fraude, por haberse registrado en obras diferentes dos jornadas de trabajo, el mismo día, bajo el nombre de un mismo trabajador.

La organización coordinadora también podría elaborar gráficas sencillas para ilustrar la cantidad de materiales de construcción necesarios para proyectos de infraestructura típicos en una comunidad. Éstas permitirían hacer cálculos rápidos para comparar y contrastar la cantidad de materiales reservados para un proyecto de construcción con los realmente necesarios para cumplir con las metas de proyectos de ese tipo.

Paso 5: Distribuir información

El paso siguiente para la organización coordinadora es hacer copias de los documentos y las matrices y llevarlos a las localidades en donde se van a celebrar las auditorías sociales. Varios equipos de voluntarios deben visitar a las familias de la comunidad y darles a conocer esta información.

Puede ser especialmente revelador reunirse con habitantes que han trabajado en un proyecto o viven al lado de la obra en cierta localidad. Por dar un ejemplo, durante las auditorías de MKSS las copias de las nóminas han causado revuelo en las comunidades cuando los residentes identifican los nombres de personas difuntas o ficticias. Asimismo, las facturas de empresas locales por gastos generados en un proyecto se pueden identificar como falsas cuando los residentes declaran que no existe tal empresa en su comunidad.

El equipo de auditoría social debe visitar el lugar de trabajo de cada proyecto y verificar físicamente la culminación de todos los pasos previstos en los planes de construcción. De igual forma, debe visitar a los beneficiarios de programas sociales para verificar que hayan recibido los fondos, tal y como se indica en las relaciones de gastos. Los voluntarios de la localidad pueden ayudar a identificar los sitios de las obras y a los beneficiarios de programas, así como facilitar visitas a estos últimos.

Toda la información obtenida de la comunidad debe plasmarse en los archivos de proyecto correspondientes. A las personas que contribuyan información se les debe invitar al foro público en el cual se van a presentar los resultados encontrados, y animarlas a que participen y se expresen libremente.

El proceso de distribución de información puede llevar de una semana hasta un par de meses. Ofrece una oportunidad para generar dinamismo dentro de las comunidades a medida que se aproxima el foro público.

Paso 6: Realizar foros públicos de presentación de resultados de la auditoría social

El foro público de la auditoría social debe llevarse a cabo con gran fanfarria, para despertar el interés de la comunidad. Si las etapas de

recopilación y distribución de información han sido efectivas es probable que el foro ya goce de buen nivel de publicidad entre la comunidad, la cual tendrá expectativas elevadas al respecto.

Debe hacerse un esfuerzo especial por garantizar que el sitio en el que tenga lugar sea accesible a todos los residentes. Sin embargo, debe evitarse utilizar un espacio de reuniones extravagante, ya que un foro que dé la impresión de ser elitista o “burocrático” puede desalentar la participación. El foro durará la mayor parte de un día, por lo que se necesitarán asientos, agua y otras provisiones para los participantes.

Cinco grupos de personas desempeñan un papel importante en estos foros públicos de la auditoría social:

- La organización que coordina la auditoría social y los voluntarios locales; juntos deben definir la agenda.
- Un pánel de ciudadanos destacados (y, de ser posible, funcionarios gubernamentales de alto nivel) debe presidir la reunión. Pueden anunciar los reglamentos por los que se regirá ésta; por ejemplo, prohibir el uso de lenguaje abusivo.
- Se debe invitar a los medios de comunicación locales a asistir al foro y a informar sobre los resultados, a menudo explosivos, en los que podrían salir a la luz datos sobre corrupción en proyectos de obras públicas.
- También hay que invitar a los funcionarios locales responsables de la administración de los proyectos. Debe dejárseles en claro que el foro público de la auditoría social no es un tribunal ni una cacería de brujas, sino una oportunidad que tiene la comunidad de hacerse escuchar. Los funcionarios que no estén acostumbrados a la rendición pública de cuentas quizá no estén muy complacidos con la idea, pero la curiosidad y la indignación moral sí pueden motivarlos a asistir. (En algunos casos, puede resultar útil pedir a funcionarios de alto nivel que instruyan a los funcionarios locales a que asistan.)
- Por último, la comunidad tiene la tarea más importante: un público abundante y activo puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso del foro público de una auditoría social.

Después de que los miembros de la comunidad han rendido testimonio, debe darse a los funcionarios correspondientes la oportunidad de explicar sus acciones o rebatir las acusaciones en su contra. Esta etapa del foro fácilmente puede cobrar un tono combativo; debe manejarse de

manera que garantice que se escuche y se plasme lo expresado por todos los participantes.

Durante los foros públicos de las auditorías sociales de MKSS, persona tras persona describió casos de corrupción, ineficiencias en el uso de los fondos públicos y mala planificación de las dependencias públicas. El debate se calentó, sobre todo cuando los funcionarios públicos intentaron defender sus proyectos y los aldeanos señalaron las incongruencias de sus afirmaciones. En algunas de las auditorías, los funcionarios públicos incluso reconocieron haber obrado mal y entregaron los fondos que habían robado al pánel del foro.

Paso 7: Seguimiento al foro público

Los resultados de la auditoría social deben traducirse en una campaña eficaz de incidencia, capaz de abordar tanto casos específicos de mala administración como consideraciones de políticas más amplias en torno a la transparencia y rendición de cuentas.

Después del foro público es necesario elaborar una reseña formal sobre la auditoría, de la cual deberán enviarse copias a los correspondientes funcionarios gubernamentales de alto nivel, los medios y otros sectores interesados. El informe también debe recomendar medidas específicas contra los funcionarios infractores y cambios de políticas para mejorar la prestación de servicios del gobierno.

Corresponderá luego a la organización coordinadora insistir en que se tomen medidas en función de los resultados de la auditoría. Las dependencias públicas pueden ser lentas para responder a los resultados arrojados y requerir de presión externa.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

Entre 1995 y 2005 MKSS organizó numerosas auditorías sociales para alimentar el ímpetu en torno a una campaña de derecho a la información en la India, a nivel provincial (Rajastán) y nacional. Recibieron respuestas entusiastas de miles de manifestantes que se unieron al trabajo de MKSS para exigir que su estado promulgara una ley que otorgara a los ciudadanos el derecho a la información. El

legislativo aprobó dicha ley en el año 2000. La campaña del derecho a la información trasladó entonces su atención al gobierno nacional y cinco años más tarde el parlamento indio aprobó una ley nacional de derecho a la información.

El derecho a la información es un arma poderosa para una amplia gama de grupos cívicos. Por ejemplo, un congreso organizado por la Campaña Nacional por el Derecho del Pueblo a la Información presentó 39 talleres sobre el impacto del derecho a la información en temas tales como mantener existencias de alimentos básicos, corrupción, los impactos adversos de la globalización económica y la desaparición de ciudadanos a raíz de acciones de seguridad del Estado. La conferencia atrajo a 400 participantes de toda la India.

Además, MKSS y otros grupos de la sociedad civil aprovecharon el impulso generado con la campaña de derecho a la información para exigir un programa de ayuda social que ofreciera empleo a los campesinos de escasos recursos. Este esfuerzo alcanzó el éxito cuando el gobierno promulgó la antes mencionada ley NREGA, la cual otorga a cada familia rural el derecho a cien días de trabajo con salario mínimo, para el gobierno. Una característica singular del programa NREGA es que busca fomentar en los gobiernos provinciales la organización de auditorías sociales y la aplicación de las técnicas instrumentadas por MKSS para monitorear la ejecución del programa.

Para 2007 ya eran seis los estados indios en donde las organizaciones de la sociedad civil se valían de la ley de derecho a la información para obtener documentos gubernamentales sobre la implementación de NREGA y organizar auditorías sociales de actividades financiadas por medio de la aplicación de esta ley en sus comunidades. Las auditorías han dado resultados, ya que han expuesto hechos similares a lo revelado por la auditoría de Dungarpur, descrita anteriormente.

Además, se ha registrado un acontecimiento importante en el estado de Andhra Pradesh, donde el gobierno provincial ha reconocido la importancia de las auditorías sociales para combatir la corrupción en la gestión de los programas NREGA y se encuentra colaborando con una serie de grupos de la sociedad civil para propagar el uso de la auditoría social como metodología.

Retos

MKSS se enfrenta a una serie de retos en cuanto a la implementación de las auditorías sociales. Por ejemplo, no obstante la ley de derecho a la información, el acceso a ésta sigue siendo difícil en la India. Los funcionarios públicos que son culpables de mala administración financiera se resisten a suministrar información que los pueda incriminar, por lo que pueden negarse a responder a solicitudes realizadas de conformidad con la ley de derecho a la información o bien recurrir al ocultamiento o al retraso de la información.

Aun cuando MKSS logra obtener documentos, en algunos casos su conservación inadecuada los hace difíciles de descifrar. Las malas prácticas de archivo de libros en despachos gubernamentales pueden retrasar la auditoría considerablemente y reducir su impacto. Además, los funcionarios de gobierno a veces intimidan e incluso amenazan a los lugareños para impedir que testifiquen en los foros públicos. En tales situaciones, los residentes pueden mostrarse renuentes a exteriorizar sus quejas sobre los programas gubernamentales.

Por último, el proceso de auditoría social debe estar alineado con el proceso presupuestario del gobierno si ha de explotar todo su potencial. Sólo así los ciudadanos tendrán la oportunidad de exigir al gobierno que rinda cuentas con cierta regularidad sobre la ejecución de los programas públicos.

Puede solicitarse información sobre MKSS por correo electrónico a mksrajasthan@gmail.com. MKSS no cuenta con un sitio en Internet pero cualquier motor de búsqueda ofrece acceso a la extensa documentación que existe sobre esta organización.

2. CSCQBE realiza encuestas de seguimiento del gasto público en Malawi

a. Introducción

Desde 1994, cuando se implantó la educación primaria gratuita en Malawi, y hasta 2001, el aumento en los fondos públicos destinados a la

educación no se tradujo en instrucción de mejor calidad. Muchos ciudadanos sospechaban que esto se debía a la corrupción y mala administración que existían en el gobierno. Por ejemplo, en un caso muy sonado, de 1999, el Ministerio de Educación fue víctima de un fraude que le costó 187 millones de kwachas (aproximadamente \$1.3 millones de dólares estadounidenses), que estaban destinados a la construcción de escuelas. Las organizaciones de la sociedad civil pensaron que con vigilancia cuidadosa de los presupuestos y gastos del gobierno podrían ayudar a prevenir la corrupción y fomentar una mejor gestión de los fondos públicos. Por esta razón, CSCQBE decidió centrarse en el sector de la educación.

Los fondos para educación básica aprobados por el parlamento de Malawi se erogan directamente de la tesorería a las cuentas distritales, donde son asignados a discreción de las asambleas de distrito. Este sistema descentralizado permite una rendición de cuentas limitada, ya que el gobierno nacional y los gobiernos distritales proveen poca información sobre el uso de los fondos. Sin embargo, las encuestas de seguimiento de CSCQBE generan datos independientes sobre el uso de recursos para la educación, que son puestos a disposición de la sociedad civil para abogar por una mayor dotación y el uso más eficaz de fondos para la educación.

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

The Civil Society Coalition for Quality Basic Education (Coalición de la Sociedad Civil por una Educación Básica de Calidad, CSCQBE, por sus siglas en inglés), creada en Malawi, en 2000, está conformada por 67 organizaciones de la sociedad civil, entre ellos organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, sindicatos de maestros, organizaciones de tipo religioso y redes distritales. CSCQBE reúne a estas organizaciones en la lucha común por el derecho a una educación básica de calidad.

CSCQBE ha asumido el compromiso de monitorear el progreso de Malawi hacia la consecución de los objetivos de “Educación para Todos” acordados en la Conferencia de Dakar, celebrada en abril de 2000, así como de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (En el año 2000, la ONU adoptó una resolución que reconoce ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, a ser alcanzados por cada país. Éstos abarcan temas tan variados como reducir a la mitad la pobreza extrema, detener contagiosa transmisión del VIH/SIDA y proveer educación primaria universal para 2015.)

CSCQBE también busca ampliar el conocimiento del público sobre temas de educación y políticas presupuestarias, así como sobre la necesidad de la rendición de cuentas. Ha establecido trece redes distritales para descentralizar la vigilancia de los presupuestos de educación. Éstas ofrecen apoyo a grupos de escuelas o comunidades, tales como consejos escolares o asociaciones de padres y maestros, en su tarea de ejercer vigilancia sobre los presupuestos escolares. Por su parte, CSCQBE brinda asistencia técnica a las redes, de manera que aumente su capacidad de apoyar las actividades realizadas en su zona. Se espera que una vez que estas redes distritales estén en marcha, lograrán inspirar a las organizaciones que las integran para participar en el monitoreo presupuestario en otros ámbitos además de la educación.

b. Metodología

El sistema PETS (*Public Expenditure Tracking System*, o Sistema de Encuestas de Seguimiento del Gasto Público) es una metodología que permite “empatar” los ingresos y los gastos públicos en un formato que reconcilia los flujos presupuestarios. Mediante el PETS, las organizaciones pueden rastrear la transferencia de recursos a través de varios niveles del gobierno y hasta el usuario final, e identificar las pérdidas a lo largo del camino. Por ejemplo, se puede aplicar para realizar un seguimiento de los fondos autorizados por el gobierno central para reparaciones en planteles escolares a medida que fluyen por la administración distrital y hasta la escuela misma. El PETS fue estrenado por el Banco Mundial en Uganda (ver el Recuadro 1) y lo han utilizado desde entonces otras organizaciones multilaterales y donatarios nacionales en decenas de países de todo el mundo.

CSCQBE ha aplicado PETS tres veces entre 2002 y 2007, para realizar encuestas sobre el gasto en educación, y ha mejorado su metodología en cada ocasión.

En el marco del proceso PETS, los integrantes de CSCQBE, que son grupos comunitarios, imparten una serie de cuestionarios estandarizados a maestros y funcionarios de educación en todo el país. Los cuestionarios impartidos al director o la directora de la escuela recaban información sobre los alumnos (niveles de inscripción, tasa de aprobación de exámenes, tasa de deserción escolar, etc.), los maestros (certificación, escasez de maestros, vivienda y demás), cobro de sueldo (a menudo se

paga a los maestros en efectivo, especialmente en zonas rurales), disponibilidad de materiales didácticos para alumnos y maestros, instalaciones y supervisión, y rendición de cuentas. CSCQBE selecciona para sus encuestas una muestra representativa de 500 escuelas (aproximadamente una décima parte de las que existen en el país) e incluye tanto rurales como urbanas.

Los cuestionarios para escuelas recaban datos sobre niveles de inscripción estudiantil y de personal, vivienda de alumnos y maestros, y certificaciones del personal docente. Incluyen preguntas sobre el presupuesto para gastos ordinarios (propuesto por la escuela y

RECUADRO 1: PETS - LA EXPERIENCIA DE UGANDA

A mediados de la década de los años noventa, el Banco Mundial observó que pese a un aumento importante en las asignaciones presupuestarias de Uganda para escuelas primarias durante más de una década, la inscripción en éstas había permanecido estancada. Se temió que fugas o desvíos de fondos pudieran estar ocasionando una reducción en los recursos presupuestados para apoyar a las escuelas.

Para descubrir lo que estaba ocurriendo, el Banco Mundial llevó a cabo la primera encuesta de seguimiento del gasto. Los resultados confirmaron lo temido: entre 1991 y 1995 en promedio sólo 13 por ciento de las subvenciones anuales por alumno llegó a las escuelas primarias. El resto había sido malversado o utilizado para propósitos no relacionados directamente con la educación. La encuesta también reveló que las escuelas más grandes y aquéllas con alumnos de familias de mayores recursos se habían beneficiado más de las subvenciones que las escuelas más pequeñas y de menores recursos. De hecho, la mitad de las escuelas no recibió fondos.

Estos resultados escandalosos impulsaron a las autoridades a emprender una serie de iniciativas para mejorar el nivel de transparencia y rendición de cuentas. El gobierno central comenzó a hacer públicas todas las transferencias de fondos a los distritos y ordenó a las escuelas y oficinas de distrito exhibir públicamente los datos sobre las transferencias recibidas. Las comisiones escolares también recibieron capacitación en el uso de dicha información para exigir cuentas a las autoridades. El efecto de estas acciones fue contundente: cuando se aplicó nuevamente la encuesta de seguimiento al gasto para educación, en 1999, se determinó que las escuelas habían recibido más de 90 por ciento de los fondos presupuestados para ellas (Sundet, 2004).

presentado al Ministerio de Hacienda o finanzas), los fondos efectivamente recibidos del ministerio y el gasto ejercido real en un periodo muestra de tres meses. Otras preguntas abordan la idoneidad de los salones de clase y de los materiales didácticos.

CSCQBE también reúne datos de las asambleas distritales, los despachos de educación distritales, las oficinas de división, la unidad de materiales didácticos y los institutos de capacitación de maestros. Los comisionados de distrito reciben un cuestionario que indaga sobre el nivel de dotación de fondos solicitado al Ministerio de Hacienda para el gasto, los montos posteriormente asignados al distrito y los montos reales recibidos por el distrito y desembolsados mensualmente (con detalle del uso que se les dio). Otras preguntas se refieren a proyectos de educación primaria contemplados en el presupuesto del año en curso y proyectos de reciente implementación, así como su costo.

Igualmente, se pregunta a los administradores del sistema educativo distritales sobre los gastos ordinarios en un periodo muestra de tres meses y las asignaciones mensuales en el presupuesto para la educación primaria (comparados con los fondos recibidos y los gastos). Además se solicitan datos de inscripción, contratación de personal, distribución de sueldos, transporte e instalaciones.

La unidad de materiales es encuestada para determinar las necesidades presupuestarias comparadas con los fondos recibidos para materiales didácticos de uso estudiantil y docente, para evaluar el proceso de adquisiciones públicas y de entregas, y para obtener información sobre las cantidades de materiales recibidos.

La secretaría de CSCQBE reúne los cuestionarios, ingresa los datos en hojas de cálculo electrónicas y los analiza para producir su informe anual. Se presta especial atención a los siguientes elementos:

- aumentos en las asignaciones presupuestarias;
- diferencias entre los presupuestos para diversos niveles de educación;
- la cantidad de materiales didácticos recibidos por escuelas e institutos de educación superior;
- el nivel de remuneración y pago oportuno de sueldos a los maestros;
- el número de maestros que fueron contratados y capacitados;

- la distribución de maestros a lo largo y ancho de zonas geográficas;
- la inscripción de alumnos en cada escuela (y, en particular, la proporción de niñas y niños); y
- la inscripción de niños con necesidades especiales y la disponibilidad de materiales didácticos para ellos.

Se distribuye un borrador de informe a las organizaciones vinculadas a CSCQBE y en una reunión especial se debate el mismo, para su aprobación. Posteriormente se elabora un informe final.

CSCQBE presenta el informe durante una reunión pública con funcionarios ministeriales, miembros del parlamento, donatarios internacionales y medios de comunicación, en el contexto de las deliberaciones presupuestarias anuales del parlamento. Posteriormente, celebra reuniones a nivel distrital, en las cuales funcionarios de las asambleas de distrito, funcionarios de educación distritales, organizaciones no gubernamentales y funcionarios de escuelas pueden conversar sobre los resultados y, de ser necesario, formular planes de acción para abordar problemas. Dicho informe recibe cobertura en periódicos, radio y televisión. CSCQBE también distribuye copias del informe a las principales partes interesadas, tales como ministros, el despacho del presidente y a los donatarios, y busca generar compromisos en cuanto a medidas específicas en respuesta a los temas planteados. CSCQBE toma nota de estos compromisos y monitorea su ejecución.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

CSCQBE ha logrado importantes éxitos por medio de PETS. En 2002, por ejemplo, cuando el gobierno cerró institutos de capacitación para maestros debido a la escasez de recursos, los grupos de la sociedad civil iniciaron una campaña de tres meses que obligó al gobierno a abrirlos nuevamente. La coalición sostenía que cerrar los institutos violentaba el compromiso del gobierno de capacitar a seis mil maestros nuevos cada año.

En 2003 se descubrió que cierto número de maestros recibía su sueldo con retraso o no lo recibía. Los grupos de la sociedad civil presionaron a

una comisión parlamentaria para que estudiara el asunto. La comisión remitió un informe a la Asamblea Nacional.

En 2004 el gobierno inició su propia encuesta de seguimiento de gastos luego de observar la exitosa labor de CSCQBE. La sociedad civil participó en la planificación y el monitoreo de la encuesta.

Los grupos de la sociedad civil también han presionado al gobierno para que instituya asignaciones presupuestarias dirigidas específicamente a niños con necesidades especiales, destinadas a la compra de materiales especializados para los maestros que trabajan con estos alumnos.

Además, el gobierno busca abordar las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas. Piensa ofrecer estímulos para atraer a docentes al campo y fabricar viviendas para los maestros rurales.

CSCQBE ha colaborado estrechamente con organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial, UNESCO, la Campaña Global para la Educación y la Africa Network Campaign for Education For All. También ha sido invitada a participar en reuniones de gobierno y grupos de trabajo en torno al tema de la educación. La coalición ha utilizado estas experiencias para ayudar a ampliar los espacios y la influencia de la sociedad civil en la sociedad de Malawi, y para mejorar su capacidad de vigilancia y evaluación.

Retos

CSCQBE enfrenta varios problemas para realizar las encuestas de seguimiento del gasto.

En primer lugar, los funcionarios de gobierno no siempre hacen públicos los datos del presupuesto y el gasto en su totalidad, lo cual dificulta la tarea de rastrear los desembolsos y determinar en qué medida se ha esforzado el gobierno por mejorar el sistema educativo.

En segundo lugar, en muchos casos los funcionarios proporcionan información incompleta o se niegan a entregarla, con el pretexto de estar todavía recopilándola.

En tercer lugar, muchos miembros de la coalición cuentan con capacidad técnica limitada para analizar los datos del presupuesto educativo.

En cuarto lugar, los miembros de la coalición están atareados, atendiendo múltiples compromisos, y no disponen de tiempo para invertir en el proceso PETS. En algunos casos, esto afecta la calidad de los informes elaborados por los recopiladores de información para la encuesta.

Por último, como nación Malawi encara muchos retos que debe superar antes de poder cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de Educación para Todos. La educación constituyó apenas 13 por ciento del presupuesto del país en el ejercicio fiscal 2005/2006, comparado con 28 por ciento en la década de los noventa. Esta cifra no se aproxima siquiera al porcentaje internacional recomendado, de 26 por ciento, que sería el necesario para alcanzar las metas de Educación Para Todos para 2015. Pese a los grandes éxitos logrados por CSCQBE mediante sus encuestas de seguimiento del gasto, la coalición tiene frente a sí un desafío importante: convencer al gobierno para que aumente el presupuesto para la educación. Un incremento en este sentido probablemente sería clave para la consecución de las mejoras necesarias en el sistema educativo de Malawi.

Puede obtenerse información sobre CSCQBE solicitándola por correo electrónico a cscqbe@sdnw.org.mw. La coalición no cuenta con un sitio en Internet.

d. Información adicional sobre PETS

Puede encontrarse información adicional sobre el sistema PETS en publicaciones del Banco Mundial, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Estas instituciones han desarrollado instrucciones detalladas que pueden ayudar a las organizaciones a aplicar el sistema PETS.

Estos documentos también pueden ser de utilidad:

- Reinikka, R. y Svensson, J., *Assessing Frontline Service Delivery*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2002. Recuperado el 20 de abril de 2007 en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/assessing/pdf/reinikka.pdf>

La información del gasto público suelen ser una manera inexacta de representar la prestación de servicios. Se necesitan herramientas a nivel micro para entender cómo se transforma el gasto público en servicios. Este documento presenta una nueva herramienta para realizar encuestas y describe su aplicación inicial para documentar la prestación de servicios por parte de proveedores públicos, privados sin fines de lucro y privados con fines de lucro. Dicha herramienta tiene dos variantes: una encuesta diagnóstica de seguimiento del gasto público y una encuesta cuantitativa, más completa, de prestación de servicios en las instalaciones.

• *Subregional Course on Public Expenditure Tracking Surveys in Education.* (Accra: 22-26 de mayo, 2006)

<http://www.unesco.org/iiep/eng/focus/etico/pdfs/ghana.pdf>

En marzo de 2006 el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación y el Instituto del Banco Mundial ofrecieron en Accra, Ghana, un curso sobre el uso de las encuestas de seguimiento del gasto en educación. En este curso se presentó el PETS a los participantes y se les dio la oportunidad de ponerlo en práctica en un país ficticio para, posteriormente, intercambiar opiniones sobre cómo aplicar esa herramienta en su propio país. Este informe incluye los materiales utilizados para el curso; los apéndices contienen la lista de participantes, así como las referencias bibliográficas.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8833
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 5.

Otros ejemplos de iniciativas exitosas de monitoreo de la ejecución del presupuesto

Las experiencias de MKSS y CSCQBE son dos casos de éxito en la lucha de la sociedad civil por vigilar el gasto público. A continuación se incluye un par de descripciones breves de dos ejemplos adicionales. El primero examina los pasos dados por la Uganda Debt Network (Red de la Deuda de Uganda, UDN) para establecer un sistema comunitario de vigilancia y evaluación, a fin de monitorear la construcción de escuelas. El segundo ilustra el éxito del grupo mexicano Fundar al asegurar que los fondos destinados al VIH/SIDA se utilicen para esos fines.

1. La Uganda Debt Network establece un sistema comunitario de vigilancia y evaluación

La UDN se fundó en 1996, cuando una coalición de ciudadanos y organizaciones de incidencia y cabildeo se integró para coordinar una campaña nacional de alivio de la deuda.⁸ Habiendo logrado el éxito con esa campaña, la UDN amplió sus actividades para incluir la vigilancia de gastos efectuados por el gobierno con los ahorros realizados gracias al alivio de la deuda.

Para realizar vigilancia de los programas de gobierno desde el nivel distrital hasta las localidades, la UDN estableció un Sistema Comunitario de Vigilancia y Evaluación (CBMES, por sus siglas en inglés) y lo aplicó en ocho distritos y 47 subcondados, aproximadamente.

⁸ Este análisis se basa en De Renzio et al., 2006.

El CBMES se aplica mediante los pasos descritos a continuación:

1. Seleccionar los distritos y subcondados de interés.
2. Celebrar reuniones preliminares a nivel distrital a fin de generar apoyo para el CBMES entre las autoridades distritales y movilizar organizaciones y personas clave.
3. Reunirse con las comunidades locales para presentarles el concepto del sistema CBMES; provocar una respuesta por parte de la comunidad y movilizar a los participantes.
4. Seleccionar a encargados de la vigilancia (entre 80 y 100 personas) en las comunidades locales.
5. Capacitar a los encargados del monitoreo.
6. Generar indicadores para las comunidades y un sistema de acción y administración de la información, así como formular propuestas sobre el uso del monitoreo para exigir acción en distintos niveles gubernamentales.
7. Ejercer monitoreo en proyectos y actividades de la comunidad.
8. Recopilar los resultados acumulados de los monitores a nivel de subcondado.
9. Llevar a cabo una sesión informativa para las autoridades locales, identificar temas a plantear ante las autoridades de más alto nivel y nombrar a representantes para el comité a nivel de distrito.
10. Recopilar los resultados acumulados por los vigilantes distritales.
11. Realizar un taller de retroalimentación de un día, en los distritos, facilitado por la UDN, con el fin de intercambiar opiniones sobre los resultados de la actividad de vigilancia, los obstáculos a superar y las actividades de seguimiento. Este taller, por lo general, cuenta con la presencia de funcionarios distritales de alto nivel.

Mediante el uso del CBMES, la UDN ha monitoreado con éxito varios programas públicos a nivel local y ha utilizado la información generada para realizar su labor de incidencia a nivel nacional. Uno de los mejores ejemplos de ello es el caso del subsidio para planteles escolares (SFG, por sus siglas en inglés), el cual fue presentado por el gobierno en 1998 para financiar mejoras a la infraestructura educativa (salones de clase, baños, vivienda para el personal docente y otros) en las comunidades de menores recursos.

En abril de 2002 la UDN y sus socios en la región Teso, en el este de Uganda, publicaron un informe documentando la malversación de los

fondos SFB en el distrito de Katakwi. La UDN produjo además un documental sobre dicha malversación, el cual recibió extensa cobertura en los medios. El informe captó la atención de la oficina del primer ministro, la cual ordenó una investigación oficial. Los resultados de la investigación confirmaron mucho de lo expuesto por la UDN y tuvieron como consecuencia el despido de la junta de licitación distrital y el nombramiento de un nuevo ingeniero de distrito para supervisar los proyectos SFG. Además, se ordenó a los contratistas responsables de la mala construcción de los planteles escolares reconstruir las aulas que no cumplieran con las normas de construcción.

Aunado a lo anterior, el gobierno modificó los lineamientos del SFG para ayudar a mejorar la calidad de futuros proyectos financiados por los subsidios. Actualmente se exige a los contratistas que suministren garantías de desempeño al declarar que realizarán un trabajo de calidad y entregarán todos los proyectos a tiempo. Se les exige también suministrar garantías bancarias que cubran todo adelanto que reciban para costear los gastos del proyecto. De esta forma, si un contratista no cumple con las condiciones del contrato, el gobierno puede recuperar el adelanto directamente del banco.

Para consultar información adicional sobre UDN, favor de remitirse a la página electrónica de la organización: www.udn.or.ug.

2. Fundar vigila los programas de VIH/SIDA en México

Cada año, desde 2003, Fundar, una organización de investigación e incidencia, ha analizado el gasto del gobierno mexicano en materia de VIH/SIDA.⁹ En su análisis del presupuesto federal de 2005, Fundar identificó un nuevo esquema de asignación de los fondos destinados a ello. Por primera vez el Seguro Popular (el vehículo financiero para dotar de recursos al sistema público de salud del país) recibió recursos para combatir el VIH/SIDA. De hecho, recibió más fondos de este tipo que cualquier otra institución o programa, incluido el Centro Nacional del VIH/SIDA (CENSIDA). Además, algunos hospitales nacionales, de los cuales no todos se especializan en el tratamiento de la epidemia, recibieron fondos para su tratamiento.

⁹ Este análisis se basa en Athié, 2005.

Fundar decidió dar seguimiento a este análisis mediante una vigilancia del uso de los fondos presupuestados para el VIH/SIDA. Se valió del sistema electrónico establecido por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para, en el transcurso de un año, presentar más de 200 solicitudes formales de información a la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Salud, CENSIDA, la Comisión Nacional para el Seguro Popular y hospitales nacionales. El propósito era obtener la información necesaria para determinar qué criterios se utilizaron para asignar los fondos de VIH/SIDA y cómo fueron utilizados por los hospitales y otras instituciones que los recibieron.

La investigación de Fundar puso al descubierto algunos resultados preocupantes. Primero, que la información suministrada por las dependencias públicas era deficiente. Fundar recibió respuestas contradictorias de diferentes instituciones respecto de su papel en la distribución de los fondos, el nivel de fondos desembolsados para mediados del ejercicio y la reasignación de recursos entre diferentes objetivos del gasto.

Segundo, las instituciones ejercieron amplia discreción en cuanto a cómo gastar sus fondos destinados al VIH/SIDA. Tres de ellas cambiaron su clasificaron a “Servicios Generales” y los gastaron en servicios de banca y finanzas, aseo, vigilancia y mantenimiento de instalaciones y vehículos.

Por último, se identificó una ausencia de rendición de cuentas. En México los hospitales y las instituciones son autónomos, por lo que la Secretaría de Salud era incapaz de especificar cómo habían de gastarse los fondos. Además, si bien CENSIDA es responsable de la supervisión de la estrategia nacional para el VIH/SIDA, no contaba con un mandato para coordinar el uso de los fondos. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda consideró los recursos como desembolsados a partir del momento de su transferencia a la institución receptora, sin importar cómo se utilizaran en realidad. En consecuencia, dinero que pudo haberse utilizado para servicios de aseo, mantenimiento y bancarios, se registró como gastado en programas de VIH/SIDA.

En colaboración con un grupo de pacientes afectados por el VIH/SIDA, Fundar inició una estrategia de incidencia de cuatro etapas:

1. Fundar y el IFAI llevaron a cabo una conferencia de prensa para explicar los resultados obtenidos por Fundar y exigir acción.
2. A raíz de la conferencia de prensa, Fundar sostuvo una serie de reuniones con los directores de CENSIDA y el jefe administrativo de la Secretaría de Salud, donde se asumió el compromiso explícito de instaurar la rendición de cuentas respecto de los fondos asignados. La Secretaría de Salud accedió a determinar, junto con otras instituciones sanitarias públicas, el porcentaje máximo de recursos que pueden ser reasignados a gastos no relacionados con el VIH/SIDA y a investigar cómo se habían gastado los recursos en 2005. CENSIDA, por su parte, prometió implantar mecanismos para controlar mejor los gastos en VIH/SIDA por parte de las instituciones autónomas.
3. Se presentó el caso ante el contralor interno, quien se comprometió a indagar sobre posibles modificaciones para impedir la reclasificación “no registrada” de rubros y objetivos presupuestarios.
4. Fundar se reunió con dos comisiones parlamentarias, la de salud y la de género, para presentar los resultados de su investigación y sus propuestas respecto del papel que debe cumplir el Congreso en supervisar el uso de los recursos asignados. También explicó la necesidad de aumentar la dotación de fondos destinados al VIH/SIDA y realizar asignaciones adicionales a los hospitales principales que atienden a pacientes con VIH/SIDA.

A partir de estas charlas, la Cámara de Diputados aprobó, como parte del presupuesto de 2006, un aumento sustancial de fondos para dos de las instituciones más importantes con responsabilidades en materia de VIH/SIDA, así como un aumento considerable de fondos para CENSIDA. Éstos últimos fueron destinados para la prevención. Fundar y otras organizaciones de la sociedad civil habían insistido en la necesidad de dar ese paso a fin de convertir la prevención del VIH/SIDA en una prioridad nacional.

Para consultar información adicional sobre Fundar, favor remitirse al sitio en Internet de la organización: <http://www.fundar.org.mx>.

23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2829 95556-203 46549
,28-2399 92356-203 85549
,73-2289 783 56-203 5554
,23-7779 683 56-203 8834
,73-2337 876 56-203 8333
,22-2889 986 56-203 8884
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888
,23-2829 955 56-203 4654
,23-2333 977 56-203 5554
,7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 6.

El proceso de adquisiciones del sector público

Este capítulo presenta una visión general de los procesos llevados a cabo por un gobierno a fin de adquirir bienes y servicios. También describe los documentos que conservan normalmente los gobiernos para dejar constancia de sus transacciones de compra.

1. Introducción

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las adquisiciones del sector público constituyen el proceso de (1) identificar lo que se necesita; (2) determinar cuál es la mejor persona u organización para satisfacer esa necesidad; y (3) garantizar que lo requerido se entregue al lugar correcto, en el momento correcto, al mejor precio, y que todo esto se haga de manera justa y abierta (OCDE, 2006). Tanto los gobiernos como las empresas privadas y las personas pueden adquirir bienes y servicios, para lo cual suelen utilizarse contratos detallados, en especial cuando se colocan pedidos grandes o costosos.

¿Por qué la sociedad civil debe emprender un monitoreo de las adquisiciones del sector público? Los gobiernos dedican sumas importantes de los recursos públicos a compras. De hecho, la OCDE calcula que en países no miembros de esta organización (es decir, en vías de desarrollo) las adquisiciones por parte de todos los niveles del gobierno constituyen aproximadamente 4.5 por ciento del producto interno bruto (OCDE, 2006). Cada año, los países en desarrollo gastan la asombrosa suma de 820 mil millones de dólares estadounidenses en transacciones relacionadas con las adquisiciones. Estos gastos, si bien son esenciales porque permiten a los gobiernos proveer de bienes y

servicios a la población, también son sumamente vulnerables a la corrupción. Sin embargo, son pocas las organizaciones de la sociedad civil que han abordado el asunto.¹⁰

2. El proceso de adquisición y los documentos útiles para el monitoreo de las compras

Como muestra la Gráfica 4, cuando una dependencia gubernamental necesita comprar bienes o contratar servicios por concepto de los cuales realizará un gasto importante, se aplica un proceso que, por lo general, consta de las siguientes etapas: (1) pre-licitación, (2) licitación, (3) emisión de una orden o un pedido de compra, (4) inspección de los bienes o servicios adquiridos, y (5) documentación de cuentas por pagar. Estas etapas se explican a continuación:¹¹

Pre-licitación

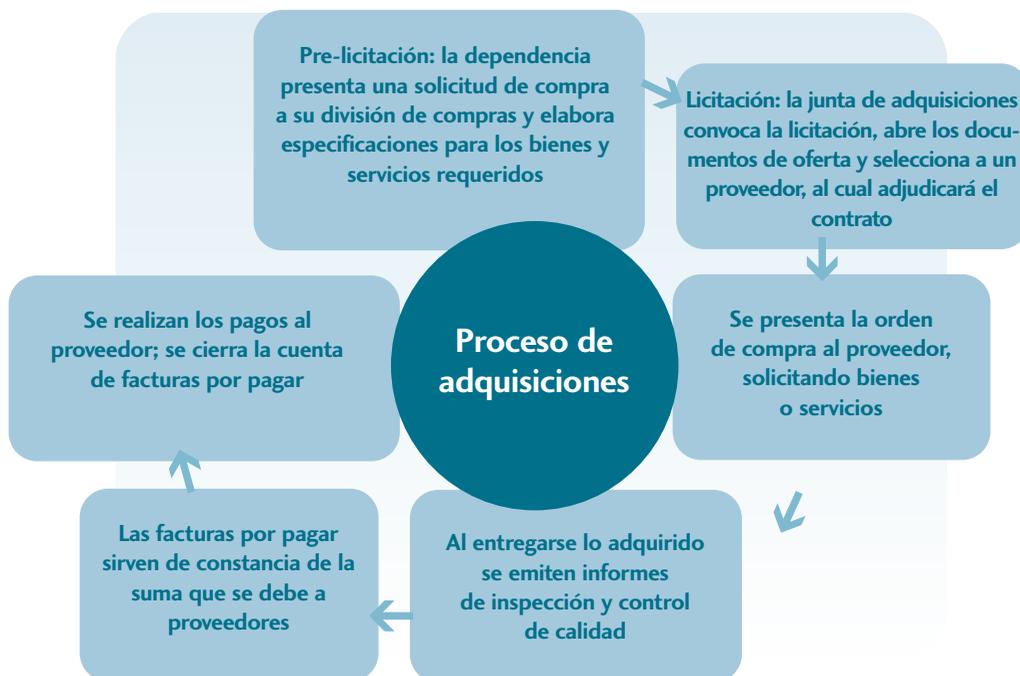
Algunos organismos centralizan las adquisiciones en un departamento o una división que tiene la responsabilidad específica de administrar el proceso. En estos casos, los departamentos que compren bienes o servicios provenientes de una entidad externa deben presentar una requisición o solicitud de compra al departamento de adquisiciones, el cual se encarga de la mayor parte del proceso subsiguiente. Este formulario permite a la dependencia que necesita los bienes o servicios especificar sus requerimientos.

A la solicitud de compra le puede seguir la emisión de una orden de compra (se explica más adelante) a un proveedor que la dependencia utiliza con regularidad. Sin embargo, en algunos casos, en particular si se busca un producto o servicio especializado o si es probable que el precio supere una suma determinada, la dependencia puede iniciar un proceso de licitación para seleccionar a un proveedor adecuado.

¹⁰ Transparencia Internacional es de las pocas organizaciones internacionales que han apoyado sistemáticamente las actividades destinadas a monitorear y evaluar las prácticas de adquisiciones en diversas partes del mundo.

¹¹ Esta sección se basa en *Transparency and Accountability in Government Financial Management*, publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en el año 2000.

Gráfica 4: El proceso de adquisiciones



Si se inicia un proceso de licitación, el gobierno elabora un pliego de condiciones en el que establece las pautas técnicas del proceso de adquisición, así como los detalles y el costo aproximado del producto o servicio requerido. El gobierno puede verse obligado por ley a iniciar una licitación abierta. Generalmente, un proceso de este tipo se administra por medio de una junta de licitación autónoma. Sin embargo, debido a que un proceso de concurso abierto puede representar un consumo excesivo de tiempo y recursos, en muchos casos la reglamentación no exige el uso de este método cuando el valor del producto o servicio requerido se encuentra por debajo de cierto nivel.

La elaboración de los lineamientos técnicos y de precios a menudo se caracteriza por la falta de transparencia y por su susceptibilidad al abuso de funcionarios públicos. Por ejemplo, para evitarse el proceso de licitación independiente, una dependencia pública puede dividir un contrato en dos o más partes y así reducir el monto de cada contrato, con el fin de que puedan ser adjudicados fácilmente a contratistas favorecidos por funcionarios corruptos.

Otro abuso posible es la confabulación con ciertos proveedores para elaborar pliegos de condiciones que favorezcan a un proveedor en

particular. Los funcionarios también pueden elegir la fecha de publicación del pliego con la intención específica de ajustarse al calendario de trabajo de un proveedor en particular.

Licitación

Una vez que el gobierno ha recibido ofertas para un contrato de compra, la dependencia generalmente abre al mismo tiempo todos los documentos de oferta (los cuales por reglamento deben recibirse sellados), en un momento preestablecido, y comienza su evaluación. Si bien los gobiernos frecuentemente eligen al proveedor que ofrezca los bienes o servicios que presenten la tarifa más baja, el precio no es siempre el único criterio. También se deben tener en cuenta factores como la experiencia y confiabilidad del proveedor.

Una dependencia puede optar por solicitar ofertas únicamente de proveedores predeterminados (típicamente conocidos como “preseleccionados” o “precalificados”) en lugar de invitar a todas las entidades interesadas en participar. Éste se denomina sistema cerrado de licitación, y si bien no necesariamente es corrupto sí depende de las facultades discrecionales de un organismo, de las cuales se puede abusar con facilidad, en especial si no se actualiza con frecuencia la lista de empresas consideradas calificadas para ofertar por un contrato en particular.

Otros abusos son más explícitos. Por ejemplo, si una dependencia abre los documentos de oferta en privado, antes de la fecha límite para recibirlos, y luego le da acceso a esa información a un proveedor favorecido, que aún no ha ofertado, puede proporcionarle una ventaja injusta sobre los demás oferentes.

Además, los funcionarios que supervisan un proceso de adquisiciones pueden abusar de sus facultades discrecionales. Mientras que los pliegos que describen productos comunes, con precios bien publicitados (como computadoras personales), pueden establecer requerimientos claros y sencillos de medir con objetividad, las especificaciones referentes a servicios o productos especializados (como equipo médico) pueden dar a quienes evalúan las ofertas mayor flexibilidad para aplicar criterios no objetivos al tomar su decisión. Casos del segundo tipo pueden prestarse a abusos (véase el Recuadro 2).

También pueden ocurrir ciertos abusos durante las adquisiciones sin que sean culpa de la dependencia. Por ejemplo, aun si una entidad se ciñe cuidadosamente a sus procedimientos de compra, los proveedores pueden recurrir a prácticas corruptas, como acuerdos de mercado compartido y precios arreglados. En este último caso, todos los eventuales proveedores acuerdan ofertar a cierto precio (generalmente superior a la tarifa prevalente en el mercado); luego, uno de ellos oferta a una tarifa ligeramente inferior y se adjudica el contrato a un precio bastante superior a lo normal. En el caso de los acuerdos de mercado compartido, una camarilla de proveedores se divide el mercado y designa a un proveedor para ser el contratista dominante en cada región (o para una entidad específica o un ciclo económico).

Órdenes de compra

Una orden de compra es un formulario que llena la dependencia que desea realizar la compra; se le envía al proveedor antes de la entrega de los bienes o

RECUADRO 2: BANCO MUNDIAL ACUSADO DE MALAS PRÁCTICAS EN CONTRATO DE CONSULTORÍA EN LA INDIA

En el año 2005, Parivartan, una organización no gubernamental con sede en la India, acusó al Banco Mundial de promoción irregular de una empresa privada, Price Waterhouse Coopers (PWC), como los asesores preferidos para un proyecto de reforma de una compañía suministradora de agua, la Delhi Water Board, proyecto para el cual el Banco Mundial había aprobado un crédito de 150 millones de dólares estadounidenses.

PWC fue una de 35 empresas que presentaron ofertas por el contrato de dos mil quinientos millones de dólares. Parivartan se valió de la ley de derecho a la información del estado para obtener documentos de la Delhi Water Board, que mostraban que el comité de evaluación de contratos de la empresa inicialmente había clasificado a PWC en décimo lugar entre las 35 ofertas. Sin embargo, cartas del Banco Mundial a la empresa indican que funcionarios de este organismo presionaron para que se repitiera el proceso de licitación, lo cual se hizo tres veces. La clasificación de PWC mejoró tras cada nuevo proceso. Al final, PWC “ganó” en la cuarta ronda y se le adjudicó el contrato. En cada ronda de la licitación el Banco Mundial presentó objeciones a los criterios de evaluación de la compañía de suministro de agua y prescribió otros nuevos.

Parivartan denunció lo que calificó de clara alteración de los criterios en favor de PWC. El director del Banco Mundial a cargo de la India rechazó la acusación en una carta a Parivartan, pero no abordó ninguno de los temas de fondo planteados por dicha organización (Banco Mundial, 2005). No se han tomado medidas ulteriores en este caso.

servicios. Normalmente contiene un número de compra único, la fecha de envío, las direcciones de facturación y de envío, así como otros datos. En muchos casos también incluye detalles sobre los bienes o servicios requeridos por la dependencia compradora, como la cantidad y las especificaciones (calidad, modelo, etc.). La orden de compra también puede especificar una tarifa para cada producto o servicio.

Una vez que el proveedor entrega los productos o servicios solicitados, la dependencia que ha hecho la adquisición puede utilizar la orden de compra para verificar que se hayan suministrado los artículos correctos y se haya facturado a la tarifa de pago acordada.

Las órdenes de compra protegen tanto a los proveedores como a los compradores contra fraude y errores. Si el ente se niega a aceptar los bienes o servicios que encargó, el proveedor puede utilizar la orden de compra como documento legal para entablar una demanda por las pérdidas que haya sufrido.

Informes de inspección

Antes de aceptar la entrega de los bienes o servicios, la dependencia que los ha adquirido puede designar a sus propios expertos técnicos para inspeccionar los bienes a fin de asegurarse de que satisfagan sus requerimientos. A los expertos puede corresponder la obligación de elaborar un informe de inspección en el que se registra toda discrepancia entre lo encargado por la entidad y lo suministrado. En algunos casos una dependencia pública puede deducir del pago final alguna suma por las siguientes razones: (1) retrasos en el envío, (2) suministro de bienes o servicios de calidad inferior, y (3) incumplimiento de las especificaciones detalladas en la orden de compra.

Cuentas por pagar

Luego de suministrar bienes o servicios a la dependencia, el proveedor elabora una factura (o cuenta) que indica el monto total pagadero. La factura, al igual que la orden de compra, contiene información sobre los datos técnicos y la calidad de cada producto o servicio suministrado, además de la cantidad y tarifa correspondiente a cada artículo. Por lo general, una factura contiene su propio número único, pero también puede referirse al número de la orden de compra correspondiente.

Al recibir una factura la dependencia la registra en sus documentos de contabilidad bajo “cuentas por pagar.” Posteriormente, paga al proveedor y liquida la cuenta.

Este proceso, si bien puede parecer sencillo, no siempre es fluido. La mayoría de las dependencias adquieren cientos de artículos de decenas de proveedores a lo largo del año; si no aplica un conjunto claro de procedimientos para registrar constancia de compras y autorizar pagos, fácilmente se pueden omitir pagos de montos pagaderos o realizar pagos repetidos a consecuencia de un error o fraude. Los retrasos en los pagos imponen una carga especialmente fuerte para los proveedores más pequeños, que no cuentan con reservas monetarias extensas.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 46549
28-2399 923 56-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8333
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 7.

Estudios de caso sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil por monitorear las adquisiciones públicas

En este capítulo se examina una metodología innovadora aplicada por Procurement Watch Inc., una organización no gubernamental en las Filipinas, para analizar los documentos relacionados con las adquisiciones del sector público y exigir que el gobierno rinda cuentas de sus transacciones de compra. Posteriormente se describen las técnicas utilizadas por una gran coalición de la sociedad civil que colaboró con el gobierno, también en las Filipinas, para monitorear la adquisición y entrega de libros de texto escolares.

1. PWI se especializa en el monitoreo de las adquisiciones públicas en las Filipinas

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

En 2001 un grupo de personas decididas a luchar contra la corrupción en las adquisiciones del sector público filipino fundó Procurement Watch Inc. (PWI), como organización no gubernamental dedicada a abogar por una nueva ley de adquisiciones públicas y monitorear la aplicación de la ley una vez promulgada. En 2003 las acciones de incidencia de PWI impulsaron la aprobación de una nueva ley de adquisiciones, por parte del legislativo nacional, en lo que quizá fuera la primera vez en la historia de ese país en que un grupo de la sociedad civil abogara con éxito por una ley sobre un tema que exigía alto nivel de conocimiento técnico.

Actualmente PWI desempeña gran variedad de actividades de desarrollo de capacidades con diversos grupos y personas, incluidos los funcionarios anti-corrupción, dependencias que participan en grandes adquisiciones, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos particulares.

a. Introducción

Cuando se creó PWI, en 2001, las adquisiciones del gobierno filipino relacionadas con los proyectos de infraestructura se regían por una ley confusa y no había marco legal que normara la compra de productos y útiles de oficina. El gobierno podía cambiar las prácticas de adquisición de esos productos básicos con simplemente emitir una orden ejecutiva.

Algunos miembros del consejo administrativo de PWI también formaban parte un equipo de trabajo gubernamental creado para estudiar posibles reformas a este proceso y redactar un proyecto de ley de adquisiciones. Aprovechando estos vínculos, PWI comenzó a incursionar en las actividades del equipo de trabajo y se estableció como experto no gubernamental en adquisiciones. Durante los dos años siguientes, PWI dirigió una campaña de la sociedad civil para movilizar la opinión pública en apoyo a la reforma del sistema y en 2003, la labor de incidencia de PWI impulsó la aprobación de una nueva ley de adquisiciones por parte del legislativo.

La nueva ley especifica criterios claros y sencillos (“aprobado/reprobado”), no discrecionales, que han de utilizarse durante la evaluación de ofertas para lograr un proceso de adquisiciones más eficiente y resistente a la corrupción. También dispone sanciones penales y administrativas para funcionarios de adquisiciones y oferentes que actúen en su contra. Además, faculta a los monitores de la sociedad civil para rendir informes sobre desviaciones del proceso obligatorio de adquisiciones a los “vigilantes gubernamentales”, cuya misión incluye impedir e investigar la corrupción en el gobierno y enjuiciar a funcionarios corruptos.

b. Metodología

La iniciativa más reciente de PWI ha sido concebir el método DEEM (Differential Expenditure Efficiency Measurement), un instrumento que permite medir la corrupción e ineficiencia en las adquisiciones del sector público. PWI ha ensayado el uso del DEEM, en colaboración con el ente auditor interno del gobierno, el cual accedió a darle acceso a la organización a los documentos de adquisiciones de las dependencias que estaba auditando.

PWI inicia el proceso DEEM con un examen de todos los documentos gubernamentales generados en cada etapa de una transacción de compra ya culminada. El personal de esta organización ingresa los datos de los documentos en diez formularios que reúnen información referente a la adquisición. Cada uno abarca una etapa específica del proceso de adquisiciones:

- El primer formulario produce una visión general de la transacción, que incluye información sobre el cheque emitido para saldar una factura (su número, fecha y monto) y el comprobante de desembolso correspondiente. Asimismo, contiene datos de los funcionarios incluidos sus nombres y cargos que autorizaron el pago por concepto de la compra.
- El segundo describe los artículos adquiridos y resume la información disponible del gobierno en torno a dicha adquisición.
- El tercero se refiere al formulario de requisición o la solicitud de compra e incluye el número que lo identifica, su fecha y departamento, sección o persona solicitante, así como los artículos requeridos, costos estimados, propósito, firmas autorizadas y otros.
- El cuarto se refiere a la orden de compra y determina si los datos que contiene concuerdan con los del formulario de requisición y el comprobante de desembolso (pago). También reúne información sobre el proveedor de los bienes o servicios.
- El quinto reúne datos de la factura y hace que quien haya realizado la adquisición verifique si éstos concuerdan con la información del comprobante de desembolso y de la orden de compra, y si ha sido firmada debidamente por los funcionarios correspondientes.
- Los formularios restantes abarcan otras etapas de la adquisición, entre ellas el proceso de pre-licitación, la evaluación de las ofertas recibidas y el proceso de rendición de informes de inspección. Los formularios permiten la recolección de otros datos que pueden ser pertinentes, sobre temas como planes de compra anuales y las actas de reuniones sostenidas en torno a la adquisición.

Posteriormente, PWI analiza estos resúmenes esquemáticos a fin de identificar incongruencias y otras posibles irregularidades en el

proceso de adquisiciones. Por ejemplo:

1. La fecha que aparece en el formulario de solicitud de compra, ¿es posterior a la del formulario de orden de compra?
2. El formulario de orden de compra, ¿muestra un costo más elevado por un artículo adquirido de lo que muestra el documento de la oferta?
3. La factura de pago, ¿muestra el pago de una suma superior a un proveedor de lo que muestra la orden de compra?
4. ¿La orden de compra contiene una cantidad distinta de artículos que la factura de pago?
5. La fecha de entrega (según se registra en el formulario de inspección y aceptación de bienes), ¿es igual a la que figura en el contrato u orden de compra? Y de haber retrasos, ¿se ha identificado la causa?

Mediante esta evaluación, PWI descubre las incongruencias que ameritan una investigación posterior. Por ejemplo, una orden de compra fechada antes de la fecha límite de entrega de las ofertas puede indicar una irregularidad en el proceso de adquisiciones que exige una explicación por parte de los funcionarios, ya que normalmente lleva varias semanas generar una orden de compra una vez evaluadas las ofertas y seleccionada la empresa ganadora.

Además, el método DEEM permite a los examinadores comparar el precio pagado por un producto o servicio con su valor de mercado. La medida en que la suma pagada por el gobierno supere el costo verdadero de un artículo es una cuantificación razonablemente objetiva del nivel de corrupción o ineficiencia. Esto le permite a PWI ir más allá de las acusaciones anecdóticas de los problemas y ofrecer pruebas específicas y concretas de ellos.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

Durante la prueba piloto de DEEM en un hospital público, PWI logró obtener resultados importantes. Los investigadores hallaron un certificado firmado por un funcionario del hospital que justificaba un contrato con cierta empresa, alegando que era la única empresa a disposición del hospital capaz de producir vitamina C de buena calidad. Dado el número de marcas de vitamina C a la venta en las Filipinas, esta afirmación era dudosa. El hospital probablemente habría podido economizar fondos sometiendo el contrato a un proceso de licitación, ya

que la marca de vitamina C suministrada por el proveedor seleccionado es una de las más costosas en el mercado (Magalit, 2006).

Actualmente PWI desempeña una amplia gama de actividades con diversos grupos y personas, incluidos los “vigilantes gubernamentales”, entes públicos involucrados en grandes adquisiciones, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos particulares. PWI goza de una relación especialmente estrecha con los “vigilantes” nacionales. Dirige sesiones de capacitación sobre la nueva ley de adquisiciones para ellos, y ha ayudado a difundir información sobre ésta. Además, ha creado un mecanismo para responder a información sobre posibles fraudes y abusos suministrada por observadores de las adquisiciones. Debido a que muchos ciudadanos prefieren no acudir directamente a los funcionarios públicos con sus quejas (por temor al acoso de personajes corruptos), PWI sirve de enlace crítico entre los ciudadanos y los “vigilantes.”

Esta organización también ha forjado alianzas con dependencias públicas, para estudiar sistemas que permitan solicitar propuestas y evaluar ofertas y adjudicaciones. En el marco de este proceso, PWI lleva a cabo ejercicios diagnósticos dirigidos a las actividades de los comités evaluadores de ofertas de varias dependencias. Además, organiza talleres y conferencias sobre la ley nacional de adquisiciones, elabora trabajos de investigación sobre el tema y ofrece ayuda técnica al gobierno en materia de mejores prácticas para procesos de adquisición.

La labor de PWI ha ayudado a establecer sistemas que permiten a los ciudadanos no sólo participar como observadores en los comités de ofertas y adjudicaciones del gobierno, sino además actuar como monitores para garantizar que los contratistas cumplan con sus contratos. Sin embargo, PWI calcula que de los ocho mil monitores capacitados que se necesitan a lo largo y ancho de las Filipinas, sólo existen 800. Por esa razón, PWI ha emprendido una campaña nacional para capacitar a nuevos voluntarios.

Desafíos

Toda organización interesada en aplicar el DEEM debe tener en cuenta los cinco desafíos que enfrentó PWI al poner en práctica esta metodología:

- La identificación minuciosa de incongruencias bajo el esquema DEEM puede resultar de escasa utilidad en el monitoreo de dependencias cuyo sistema de adquisiciones no se rige por la normatividad de una ley de adquisiciones.
- Una organización debe tener acceso a todos los documentos (o a la mayoría de ellos) mantenidos por una dependencia durante un proceso de compra. Aun si la dependencia de interés archiva este tipo de documentación, en muchos casos el acceso a ella es difícil.
- Una organización que desee aplicar el método DEEM puede verse en la necesidad de colaborar con el organismo auditor (y adaptar el calendario de su investigación al de la auditoría), a fin de lograr acceso a los documentos de la auditoría, y de esa manera a la información que no se logre obtener por medio de la dependencia que haga la adquisición. PWI se valió de esta estrategia durante su prueba piloto de la metodología DEEM.
- PWI descubrió que las dependencias más susceptibles a irregularidades en su proceso de adquisiciones suelen ser las *menos* propensas a cooperar con una investigación del proceso.
- Si bien una factura indica el costo real pagado por un producto o servicio, el verdadero costo de mercado puede ser mucho más difícil de descubrir. En muchos países la información disponible al respecto puede ser sumamente limitada. Otros factores pueden impedir que una organización no gubernamental obtenga o utilice datos sobre costos reales. Por ejemplo, puede no haber constancia del verdadero costo de un artículo al momento de realizarse la adquisición o los proveedores pueden mostrarse renuentes a divulgar información sobre costos verdaderos. Por otra parte, el producto o servicio adquirido podría cumplir con ciertas especificaciones técnicas que harían que la transacción fuera única, lo cual daría a los funcionarios amplia discreción al fijar el precio.

Puede obtenerse información sobre PWI en el sitio en Internet de la organización: <http://www.procurementwatch.org.ph/>.

2. G-Watch monitorea la adquisición pública de libros de texto en las Filipinas

Este análisis examina las técnicas de participación utilizadas por una gran coalición de la sociedad civil que colabora con el gobierno en las Filipinas, para monitorear la adquisición y entrega de libros de texto escolares. La campaña depende del trabajo de miles de ciudadanos voluntarios.

a. Introducción

Durante la década de los años noventa el sector educativo en las Filipinas se enfrentaba a una crisis de gran magnitud. El Departamento de Educación, responsable de proveer servicios de educación a aproximadamente 18 millones de estudiantes, fue acusado de albergar corrupción generalizada. Era especialmente grave en el caso de la adquisición de libros escolares. (De conformidad con la ley filipina, los alumnos tienen derecho a recibir del gobierno libros de texto de forma gratuita.)

Se sospechaba la existencia de un mínimo de tres tipos de corrupción: adjudicación de contratos a sobreprecio a oferentes no calificados; proveedores que no estaban cumpliendo con sus contratos (muchos libros permanecían sin entregar aun cuando el gobierno ya los había pagado) y proveedores que estaban suministrando libros de calidad inferior a la pactada (OCDE, 2006).

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

Government Watch (G-Watch), una iniciativa anti-corrupción de la Ateneo School of Government, también en las Filipinas, realiza un seguimiento del gasto público y monitorea la ejecución de programas gubernamentales a fin de ayudar a las dependencias a prevenir la corrupción. Desde su creación en el año 2000, G-Watch ha monitoreado entregas de libros de texto, construcción de planteles escolares, obras públicas, adquisición de medicamentos y distribución de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales. Cuenta con sólo tres empleados de tiempo completo pero colabora en actividades de monitoreo presupuestario con organizaciones de la sociedad civil en todo el país.

En 2003, luego de que un gobierno recién elegido nombrara a un nuevo jefe del Departamento de Educación, se instituyó un programa anti-corrupción de conteo de libros escolares, caracterizado por la colaboración con un grupo de organizaciones de la sociedad civil, bajo la dirección de G-Watch. Desde entonces, éstas han trabajado con el Departamento para monitorear las adquisiciones y el suministro anual de más de un millón de libros de texto escolares.

El Programa de Conteo de Libros ha logrado alto nivel de participación por parte de la sociedad civil, representada por organizaciones como el Movimiento Ciudadano Nacional pro Elecciones Libres (National Citizen's Movement for Free Elections, una ONG que monitorea el proceso electoral del país y cuenta con más de doscientos cincuenta mil miembros), la Red de Transparencia y Rendición de Cuentas (Transparency and Accountability Network, una red de 24 grupos que aborda temas de transparencia y rendición de cuentas), los Niños y Niñas Exploradores, así como una serie de organizaciones de tipo religioso.

b. Metodología

El papel de la sociedad civil en el Programa de Conteo de Libros se ha concentrado en el monitoreo del proceso de licitación, la producción de libros escolares y su entrega. La descripción que aparece a continuación se basa en un informe de G-Watch, de 2006, en el que se analizan las actividades del programa durante el año anterior (Government Watch, 2006).

i. Monitoreo del proceso de licitación

El programa de monitoreo comenzó con la solicitud y la evaluación de ofertas por parte del Departamento de Educación. G-Watch observó todas las etapas del proceso de licitación, incluida la conferencia previa a ésta, la apertura de las ofertas y la evaluación de su contenido, las deliberaciones previas a la adjudicación y la emisión de contratos. Los voluntarios examinaron las ofertas para determinar si los oferentes habían cumplido con todos los requisitos de la licitación, como demostrar que reunían todos los criterios de elegibilidad (técnicos y económicos).

ii. Inspección de libros escolares en imprentas y almacenes

Una vez que los contratos habían sido adjudicados a tres proveedores privados, el Departamento de Educación estableció un equipo de inspección de calidad conformado por funcionarios del Departamento, así como por representantes de la sociedad civil.

G-Watch ayudó al Departamento a organizar un seminario de capacitación para los integrantes del equipo, en el cual se vieron temas como: la producción e impresión de libros, defectos típicos que ocurren durante la impresión y cómo detectarlos, y cómo inspeccionar las plantas de producción. Los participantes tuvieron la oportunidad de visitar una imprenta para practicar dichas técnicas de inspección.

Posteriormente, el equipo visitó la imprenta y el almacén de cada proveedor durante los procesos de impresión, encuadernación y embalaje de los libros de texto, para verificar el cumplimiento de las especificaciones del contrato. Por lo general las visitas no se anunciaron sino hasta el mismo día en que tuvieron lugar. Cada equipo de inspección recibió una lista de verificación (por ejemplo, si los libros habían sido encuadernados adecuadamente) e instrucciones para realizar controles al azar de aproximadamente diez por ciento de las existencias disponibles. Se informó a los proveedores de cualquier deficiencia y se les exigió tomar medidas correctivas, cuyo efecto se verificó posteriormente en una visita de seguimiento.

iii. Monitoreo de la entrega y distribución de libros escolares

El monitoreo de la entrega y distribución de libros escolares fue, por mucho, el aspecto más difícil de llevar a cabo del Programa de Conteo de Libros Escolares. Casi seis mil voluntarios de grupos de la sociedad civil aunaron esfuerzos en una labor masiva a lo largo y ancho del país durante cuatro meses en los que se entregaron libros en cuatro mil ochocientos planteles.

En ocasiones anteriores se había dado a los proveedores de libros escolares un plazo general de 150 días para realizar sus entregas. Hubo retrasos en muchos casos. Pero bajo el Programa de Conteo de Libros, el Departamento de Educación impuso condiciones precisas: se exigió a los proveedores sincronizar sus calendarios de entrega, de manera que los voluntarios de la sociedad civil pudieran presenciarlas. Esto sirvió para ejercer presión sobre los proveedores y los motivó a cumplir con el nuevo calendario de entregas.

El Departamento envió a G-Watch una lista de los sitios en los que se entregarían libros escolares, cuántos habrían de entregarse, y un calendario de entregas. A cambio de ello G-Watch envió al Departamento, así como a los proveedores, una lista con los nombres de los monitores que estarían presentes en cada punto de entrega.

G-Watch ayudó a elaborar materiales para los voluntarios; entre ellos: (1) una lista de las responsabilidades de los monitores; (2) un formato de informe para ser llenado una vez realizadas las entregas; (3) directrices respecto del proceso de entrega e inspección; y (4) una tarjeta de identificación. Además llevó a cabo talleres de orientación, con el Departamento, para familiarizar a los participantes con el proceso de entrega y sus tareas como monitores.

Pese a los preparativos, algunos monitores experimentaron confusión y frustración a raíz de los retrasos que afectaron aproximadamente una tercera parte de los puntos de entrega. En algunos casos, dichos retrasos impidieron a los monitores la verificación.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

i. El proceso de licitación se tornó competitivo: El proceso entero llevó nueve meses y se emitieron contratos finales por un monto de aproximadamente 108 millones de pesos filipinos (2.2 millones de dólares estadounidenses). G-Watch calcula que la aplicación de prácticas transparentes y competitivas redujo el precio de unidad promedio de un libro escolar a la mitad, lo cual se tradujo en un ahorro de aproximadamente 68.5 millones de pesos filipinos (1.4 millones de dólares estadounidenses).

ii. Se identificaron y repusieron libros defectuosos: Los miembros de la sociedad civil participaron en 19 de las 25 visitas de inspección efectuadas por el equipo asignado para tal efecto. Durante estas visitas se inspeccionaron aproximadamente ciento sesenta y cinco mil libros escolares, correspondientes a 13 por ciento del número total adquirido. Gracias a ello se repararon o repusieron aproximadamente sesenta y dos mil libros escolares defectuosos, por un valor de alrededor de tres millones de pesos filipinos (61,000 dólares estadounidenses).

iii. Se mejoró la entrega de libros escolares a las escuelas: G-Watch calcula que

los monitores de la sociedad civil estuvieron presentes en aproximadamente 76 por ciento de los puntos de entrega y verificaron la entrega de alrededor de 767,000 libros, con un costo aproximado de 47 millones de pesos filipinos (un millón de dólares estadounidenses). También según sus cálculos, antes de comenzar el monitoreo 40 por ciento de los libros destinados a escuelas no se entregaba; G-Watch considera que la reducción importante que registra este porcentaje se debe al Programa de Conteo de Libros.

Desafíos

Una vez culminado el proceso de monitoreo, G-Watch y el Departamento de Educación organizaron dos talleres de evaluación para identificar deficiencias a superar en la ejecución del proceso.

i. Retrasos debidos a la subcontratación del servicio de entrega: Una causa común del retraso de las entregas fue la falta de comunicación entre los proveedores y los organismos subcontratados para realizar las entregas. Se recomendó que en adquisiciones posteriores el Departamento de Educación requiriera de los proveedores el nombre y una declaración de capacidad técnica de todo subcontratista que pretendan contratar para entregar libros escolares.

ii. Deficiencias en la notificación sobre libros de calidad inferior: Debido a la gran cantidad de libros escolares suministrados, los monitores se vieron obligados a circunscribir su examen de calidad a sólo una muestra de los mismos. G-Watch y sus organizaciones aliadas recibieron gran número de quejas sobre la provisión de libros de calidad inferior, pero pocas de ellas se recibieron en el Departamento de Educación. G-Watch atribuye el problema a la ausencia, entre los usuarios del producto (incluidos los directores y el personal docente de las escuelas), de una cultura de responsabilizar a los proveedores por el producto que entregan.

iii. Las entregas a las escuelas primarias siguen siendo problemáticas: Los fondos a disposición del Departamento de Educación para apoyar la entrega de libros a escuelas rurales son limitados, lo cual dificulta el proceso de suministro. Las oficinas de educación distritales son responsables de la distribución de libros de texto a escuelas primarias individuales, pero debido a la escasez de fondos han comenzado a depender de una empresa privada, la Coca-Cola, para realizar entregas a aproximadamente ocho mil cuatrocientas escuelas en zonas rurales

apartadas, simultáneamente con las entregas de productos de esta empresa. Los detractores del método señalan que la Coca-Cola es dañina para los niños, por lo que la empresa no debería estar involucrada en las entregas. Por otra parte, la Coca-Cola misma ha tenido dificultades para realizar las entregas de la manera prevista. Los monitores de la sociedad civil, en especial los Niños y las Niñas Exploradores, han sugerido que se realice una campaña aparte para reunir a monitores dedicados específicamente a ayudar con las entregas a escuelas rurales.

Puede obtenerse información sobre el Proyecto de Conteo de Libros de Texto en el sitio en Internet de G-Watch: <http://www.g-watch.org>.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8833
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 8.

Otros ejemplos de iniciativas exitosas de monitoreo de las adquisiciones públicas

Este capítulo presenta dos estudios de caso adicionales de proyectos exitosos de la sociedad civil en materia de monitoreo de las adquisiciones públicas. El primero describe los éxitos de Transparencia Internacional, mediante el uso de un Pacto de Integridad para reprimir la corrupción. El segundo describe los logros del grupo Namys, en Kazajstán, en el monitoreo de programas para personas con discapacidades.

1. Transparencia Internacional utiliza Pactos de Integridad para reprimir la corrupción en las adquisiciones del sector público

Transparencia Internacional (TI) es una red mundial de más de 90 capítulos que luchan contra la corrupción en el ámbito nacional y promueven la transparencia en los comicios electorales, la administración pública, las adquisiciones y el comercio. Además, TI dirige campañas en apoyo de reformas anti-corrupción a nivel tanto nacional como internacional.¹²

TI ha formulado el Pacto de Integridad con el fin de prevenir la corrupción en las adquisiciones del sector público. Éste es un acuerdo entre una dependencia gubernamental que licita un contrato de adquisición y los oferentes, que prohíbe a todas las partes ofrecer o exigir sobornos. Los oferentes se comprometen, además, a no coludir

¹² Este estudio de caso se basa en *Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*, de Transparencia Internacional.

para obtener el contrato y, de adjudicárselo, a evitar prácticas abusivas al ejecutarlo. Toda entidad que incumpla estas condiciones queda sujeta a sanciones que pueden incluir la pérdida del contrato y de los fondos remunerativos que se hayan recibido por adelantado. Los infractores también podrían figurar en una lista negra y quedar excluidos de la licitación de futuros contratos gubernamentales.

Un tercer ente independiente, que en la mayoría de los casos es la división nacional de TI, participa en el proceso de licitación. TI examina la idoneidad de la publicidad que hace el gobierno a la licitación, contrata a un experto en el producto o servicio objeto de la adquisición para examinar los documentos de oferta, y analiza la decisión del comité de adquisiciones. De esta manera aumenta la confianza de los participantes en el proceso. Así, el Pacto de Integridad ayuda a establecer igualdad de condiciones para todos los oferentes y permite a los gobiernos reducir el alto costo de la corrupción en torno a las adquisiciones.

Los Pactos de Integridad han sido utilizados con éxito por las divisiones de TI en todo el mundo. En México, por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad intentó mejorar la imagen negativa que proyectaba y aceptó una oferta de Transparencia Internacional-México (TI-M) en el sentido de utilizar un Pacto de Integridad para las adquisiciones relacionadas con la construcción de una central hidroeléctrica. TI-M nombró a un experto para supervisar la ejecución del Pacto y se impuso a cada oferente la obligación de acceder a sus condiciones.

TI-M se reunió con cada oferente antes de comenzar la licitación, para recoger sus impresiones sobre posibles irregularidades en el proceso. La mayoría expresó la sospecha de que el proceso de evaluación de ofertas sería injusto. Sin embargo, al final TI-M no recibió quejas de los oferentes respecto de la licitación. TI-M se apoya en este éxito al emprender actividades similares con otros organismos.

Se ofrece una descripción detallada de los Pactos de Integridad, su aplicación y su utilización en la actualidad en una publicación de TI, disponible en línea, en: http://www.transparency.org/content/download/2012/12184/file/i_pact.pdf. Además, puede obtenerse información sobre TI en el sitio en Internet de la organización: <http://www.transparency.org/>.

2. Namys monitorea el gasto en adquisiciones para discapacitados en Kazajstán

En Kazajstán, la organización no gubernamental Namys (“conciencia”) realiza una labor de incidencia en pro de los derechos de las personas con discapacidades. Ésta se inscribió como organización sin fines de lucro en 2002 y lleva a cabo sus operaciones con un personal relativamente reducido (doce de tiempo completo), si bien depende también del apoyo de aproximadamente 70 voluntarios.

Al comienzo, Namys centró su atención en ejercer presión a favor de una ley que reconociera los derechos de las personas con discapacidades y estableciera programas para ofrecerles servicios de rehabilitación. En 2003, el gobierno propuso una ley regresiva que habría representado un retorno a la antigua política soviética, la cual, en esencia, culpaba a los discapacitados por su condición. Namys inició una campaña intensiva para influir en la propuesta: organizó protestas; envió peticiones al gobierno, en las que expuso sus inquietudes, y organizó eventos con cobertura de prensa a fin de publicitar las mejoras que exigía para el proyecto de ley. La labor de Namys rindió frutos cuando el gobierno aceptó algunas de las disposiciones principales que planteaba, tales como la responsabilidad de las dependencias públicas en la protección de los derechos de las personas discapacitadas.

A continuación Namys se concentró en analizar los fondos asignados a las dependencias públicas, para ayudar a las personas discapacitadas a asegurarse de que el uso de los mismos sería adecuado. Inició sus actividades de vigilancia en el marco de una amplia coalición que incluía a más de 30 organizaciones no gubernamentales de todo el país, dedicadas a brindar apoyo a personas discapacitadas.

Al principio, Namys monitoreó el presupuesto para discapacitados en la provincia de Almaty, en el sudeste de Kazajstán. La organización descubrió varias irregularidades en la ejecución de programas para personas discapacitadas, particularmente en la adquisición de bienes y servicios. El grupo documentó estos resultados en un informe que envió al gobierno.

Por ejemplo, Namys descubrió que un programa bajo el cual la ciudad de Almaty suministra anualmente sillas de ruedas nuevas a 250 personas discapacitadas estaba comprando unas de muy mala calidad. Esto no se consideraba ilegal, ya que el precio era el criterio principal de la adquisición. Namys le expuso el asunto al alcalde, cuya reacción fue asignar a una persona discapacitada para integrar una junta constituida para administrar la compra de sillas de ruedas. El año siguiente esa persona probó sillas de ruedas enviadas como muestra por los oferentes e hizo recomendaciones. Además, se modificó el reglamento de adquisiciones y se incluyó la calidad como criterio.

Namys tiene planes de multiplicar sus éxitos e iniciar actividades de monitoreo en otras regiones de Kazajstán, en coordinación con organizaciones aliadas en cada zona. Ha establecido y supervisará una red (compuesta de miembros del legislativo nacional, los medios de comunicación y autoridades regionales) para monitorear los diversos presupuestos y programas creados para personas discapacitadas. Asimismo, existen planes en la organización de fundar un centro de intercambio de información dedicado a brindar informes sobre programas y presupuestos para personas discapacitadas, así como también sobre técnicas que pueden utilizar las personas interesadas para monitorear estos presupuestos.

Puede obtenerse información sobre Namys en el sitio en Internet de la organización, en: www.invalid.kz y www.namys.os.kz.

SECCIÓN IV.

EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
>198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
>458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 95556-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 95556-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198,65546 65612,23-2829 95556-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 683 56-203 88849<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88849<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 46549
28-2399 923 56-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 9.

El proceso de evaluación de resultados

Una vez realizados los gastos, los gobiernos pueden aplicar algún método para medir el impacto, a fin de determinar si se han logrado los resultados deseados. Ésta puede ser una actividad anual, de cierre del año fiscal, o un proceso continuo durante el año presupuestario. A menudo el ejecutivo evalúa el impacto del gasto. Sin embargo, recientemente las instituciones de auditoría han comenzado a medir el impacto presupuestario por medio de auditorías de gestión (o de “valor por dinero”; véase la Sección V).

Lamentablemente, en la mayoría de los países en desarrollo no se han instituido sistemas para medir el impacto del presupuesto de manera integral. En estas naciones, los reportes del gasto que publica el gobierno durante el ejercicio, así como los de cierre, indican si se han gastado los fondos como fueron asignados en el presupuesto promulgado, y los informes de auditoría examinan el apego del gobierno a la legislación y los reglamentos financieros. Pero por lo general estos documentos no evalúan los resultados del gasto público.

A continuación se presentan cuatro técnicas que puede aplicar un gobierno para medir y evaluar el impacto de su presupuesto.

a. Indicadores y objetivos de desempeño

Los presupuestos que incluyen datos de rendimiento no financieros, entre los cuales pueden figurar objetivos de desempeño específicos para los programas del gasto público, a menudo se denominan “presupuestos por desempeño” o “presupuestos por resultados.” Los países que vinculan objetivos de rendimiento a su presupuesto los identifican en documentos presupuestarios, o en planes estratégicos o de desempeño complementarios.

Desafortunadamente, algunos gobiernos intentan adoptar un presupuesto por resultados antes de establecer un sistema de apoyo que permita a los funcionarios responsables de su implementación rendir informes de medición del desempeño. Este tipo de situación puede diluir la utilidad de trazarse objetivos de desempeño.

Tabla 3: Presupuesto por resultados del Ministerio de Educación del gobierno de la India para 2005-2006

Nombre del plan/programa	Objetivo/Resultado	Erogación	Entregables cuantificables
Campaña Educación para Todos (Sarva Shiksha Abhyan)	Matricular a todos los niños entre 6 y 14 años de edad en escuelas primarias (mejorando así el acceso, la inscripción, retención y calidad de la educación primaria)	78 mil millones de rupias indias	Matricular en escuelas de asistencia regular a la totalidad de los 8.13 millones de niños no escolarizados
			Reducir la tasa de deserción a nivel primario (años 1-4) en cinco puntos porcentuales
			Infraestructura escolar (a) Autorización de nuevas escuelas (b) Construcción de planteles escolares (i) Aprobados (ii) Terminados (iii) En obras (c) Instalaciones de agua potable (i) Aprobadas (ii) Terminadas (iii) En obras (d) Construcción de baños (i) Aprobados (ii) Terminados (iii) En obras
			Educación de calidad a) Suministro de libros b) Contratación de maestros c) Capacitación anual de maestros activos
Comida de mediodía	Mejorar el estado nutricional de los niños mediante el suministro universal de comidas preparadas para niños de escuela primaria	33.45 mil millones de rupias indias	Provisión regular de comidas a 112 millones de niños en escuelas primarias

Fuente: Adaptado de *Statement of Outlays and Outcomes/Targets: Annual Plan 2005-06*, Departamento de Educación Primaria y Alfabetización, Gobierno de la India.

En ocasiones resulta difícil para un gobierno medir su desempeño con precisión o establecer metas que le ayuden a alcanzar los objetivos de sus políticas. Por ejemplo, las dependencias dedicadas principalmente a dar apoyo a otras dependencias, tales como el Departamento de Finanzas, quizás no puedan definir el mismo tipo de criterios de desempeño cuantificados que fijaría el Departamento de Educación.

Uno de los errores más comunes de los gobiernos al definir indicadores de rendimiento es concentrarse en los procesos de prestación de los servicios, en lugar de en los *resultados* que se busca obtener mediante dichos servicios. Por ejemplo, una dependencia pública puede identificar como indicador de desempeño el número de reuniones que planea realizar para la formulación de una política, en lugar de establecer indicadores que evalúen el impacto que se pretende obtener mediante esa política (como la reducción en la mortalidad materna).

También en ocasiones las dependencias públicas formulan criterios de desempeño que no se pueden medir fácilmente. Por ejemplo, una entidad puede fijar como medida de rendimiento “ofrecer el mejor servicio de transporte urbano del país” en lugar de comprometerse a “operar 50 nuevas rutas de autobús y comprar 200 autobuses nuevos para esas rutas.”

RECUADRO 3: ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

Los indicadores de desempeño pueden concentrarse en los insumos (el número de empleados necesarios en un hospital) o en los productos (el número de pacientes atendidos en éste). Si bien es más difícil medir los resultados reales, ya que pueden verse afectados por numerosos factores y su evaluación puede llevar años, los mejores indicadores se refieren a los resultados (reducción de la incidencia del VIH/SIDA) o a la eficiencia de un programa (el costo por paciente atendido).

Los indicadores de desempeño que figuran en los documentos presupuestarios deben identificar claramente lo que el gobierno intenta lograr y permitir a los observadores monitorear lo que en realidad se ha logrado. Luego debe publicarse una comparación entre los objetivos de rendimiento trazados y los resultados reales, ya sea en un informe de cierre de ejercicio o en algún documento vinculado al mismo.

Un método que se utiliza con frecuencia para promover la medición del desempeño es el sistema SMART, según el cual los indicadores de rendimiento deben reunir las siguientes características:

- E(S)pecífico:** El indicador debe definir claramente qué se debe hacer, quién lo debe hacer y dónde se debe hacer.
- Medible:** El indicador debe responder a la pregunta ¿cuánto o cuántos?
- Alcanzable:** Las metas deben ser alcanzables durante el periodo para el cual se han fijado.
- Realista:** También deben serlo mediante acciones realizables, desde el punto de vista práctico, a la luz de la capacidad del gobierno y del entorno externo.
- Temporizado:** La consecución de una meta debe circunscribirse a un plazo específico. Dado el carácter anual de los presupuestos, las metas de rendimiento presentadas de manera complementaria al presupuesto deben abarcar un periodo de un año.

b. Criterios de medición de la eficiencia

Algunas dependencias intentan monitorear su propia eficiencia llevando a cabo evaluaciones internas de rendimiento, para lo cual aplican criterios cuantitativos, tales como la proporción del gasto total dedicada a la administración (ver Tabla 4) o al personal. Estos indicadores se convierten en indicios útiles para medir la eficiencia cuando se realiza un seguimiento de los resultados a lo largo del tiempo o cuando éstos se comparan con los resultados obtenidos por otros entes similares.

Tabla 4: Gasto administrativo presentado en proporción a la asignación total del presupuesto por departamento

Todas las cifras se expresan en porcentajes

Departamento	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07
	Ejercido	Ejercido	Ejercido	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto
Administración provincial	6.47	7.62	9.34	12.62	12.03	12.38
Parlamento provincial	36.65	35.32	36.96	40.21	41.63	41.65
Tesoro provincial	34.49	34.37	26.45	19.81	20.90	21.12
Seguridad comunitaria	10.05	10.80	11.85	13.74	13.91	13.97
Educación	3.56	3.46	40.58	4.14	3.61	3.75
Salud	3.45	3.15	5.32	4.59	4.54	4.51
Servicio social	4.84	4.3	4.42	5.49	5.08	4.76
Vivienda	4.57	3.84	4.57	4.15	4.54	4.7
Asuntos y plan ambientales	11.33	13.73	12.27	12.17	12.86	12.36
Transporte	1.83	1.64	1.73	2.29	2.03	1.87
Agricultura	14.05	13.06	18.26	13.33	12.74	12.56
Gobierno local	9.07	10.19	20.37	26.73	39.05	38.61
Desarrollo						
económico y turismo	5.72	2.53	9.02	14.62	9.77	11.14
Asuntos culturales y deportes	2.28	2.73	14.04	14.12	14.54	14.68
Total	4.12	3.92	5.00	5.19	4.88	4.79

Fuente: *Provincial Government Western Cape 2005 Service Delivery Review*, Working Paper, 2004 (Sudáfrica).

c. Encuestas de satisfacción del usuario

Un monitoreo del rendimiento puede revelar si los servicios se prestaron y qué efecto tuvieron, mientras que las evaluaciones de la eficiencia pueden brindar información sobre cómo se prestaron los servicios. Sin embargo, ninguna de las dos herramientas nos puede indicar si quienes recibieron los servicios quedaron satisfechos con ellos.

Para recopilar ese tipo de información, algunos gobiernos llevan a cabo encuestas de satisfacción del “cliente” (usuario). Por lo general se busca responder dos tipos de preguntas: si el usuario consideró que

el servicio fue adecuado para sus necesidades (es decir, si preferiría recibir algo diferente del gobierno) y si quedó satisfecho con el servicio prestado.

Un ejemplo es la encuesta realizada en 2006 por el gobierno de las Filipinas para determinar a cuántos clientes atendió el servicio de registro civil de la Oficina Nacional de Estadística dentro de los primeros 30 minutos a partir de su llegada a la oficina (Oficina Nacional de Estadística, GoP, 2006). Entre las conclusiones se afirma que el número de usuarios satisfechos, que dijeron haber sido atendidos dentro de los primeros 30 minutos, aumentó en 17 puntos porcentuales a 61 por ciento, desde 44 por ciento en septiembre de 2006. La cifra también registró un aumento de 14 puntos porcentuales respecto del año anterior, diciembre de 2005, cuando 47 por ciento de los usuarios fueron atendidos satisfactoriamente dentro de los primeros 30 minutos.”

d. Auditorías de “valor por dinero”

Los sistemas de medición del rendimiento generalmente indican si se suministraron los servicios, sin embargo a menudo no ofrecen datos sobre cómo se hizo esto. Por eso, en muchos casos no generan información que pueda ayudar al gobierno o al público a medir el desperdicio en el gasto público o a evaluar la calidad de la prestación de servicios.

En algunos países, las instituciones de auditoría pública han iniciado auditorías de valor por dinero (o de desempeño) con las que se busca evaluar la economía, eficiencia y eficacia de la prestación de servicios. Cuando se llevan a cabo correctamente, estas auditorías constituyen un barómetro del rendimiento del gobierno.

La institución nacional de auditoría canadiense, la Oficina del Auditor General, se vale de cuatro herramientas para realizar auditorías de valor por dinero (OAG, Canadá, 2004):

(i) Los estudios de caso resaltan las buenas prácticas, al comparar ejemplos de buen rendimiento con otros de mal rendimiento y explicar por qué uno brindó mayor valor que el otro.

(ii) El benchmarking del rendimiento se refiere a la aplicación de una gama de criterios de medición, tales como: utilización de recursos, costos por unidad y eficiencia, con el fin de comparar el rendimiento entre varias entidades.

(iii) *Grupos foco* de entre 8 y 12 personas pueden seleccionarse como muestras de una población más grande (tal como los funcionarios de alto nivel, los usuarios de servicios, etc.) y luego enlistarse para ofrecer retroalimentación sobre la calidad de los servicios prestados por el gobierno. La evidencia reunida a partir de estos grupos es de carácter cualitativo y ofrece perspectivas de la vida real sobre un tema dado. Los grupos foco son de especial utilidad a la hora de identificar aspectos específicos, entender por qué se han tomado ciertas medidas, poner a prueba resultados emergentes con miras a generar preguntas para encuestas y desarrollar enfoques prácticos en torno a asuntos de política.

(iv) *Comparaciones de alto nivel* con otras instituciones que desempeñan funciones similares también pueden ofrecer información útil sobre el rendimiento de una entidad. Pueden utilizarse diversos criterios, tales como: estructura institucional, políticas operacionales y procesos de resolución de problemas. El objetivo principal es aprender de las experiencias de los demás y visualizar los resultados obtenidos por la institución en un contexto más amplio.

Este tema se abordará en mayor detalle en la sección V.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 4654
28-2399 923 56-203 8554
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 10.

Estudios de casos de iniciativas exitosas de la sociedad civil para medir el impacto y los resultados del presupuesto

Este capítulo presenta dos estudios de caso que ilustran proyectos exitosos de la sociedad civil para medir el impacto de la ejecución del presupuesto. El primero, de la India, describe las boletas ciudadanas mediante las cuales se mide la satisfacción de los usuarios con la prestación de servicios públicos. El segundo, de Tanzania, describe un tablero de puntuación comunitario utilizado para dar seguimiento al gasto público en comunidades locales y medir la satisfacción pública con los servicios que provee el gobierno.

1. PAC elabora boletas de monitoreo ciudadano en la India

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

El Public Affairs Centre (Centro de Asuntos Públicos, PAC), una organización sin fines de lucro constituida en la India, en 1996, está dedicada a mejorar la calidad de la gobernabilidad en el país. Desde sus comienzos como iniciativa ciudadana de pequeña nivel, dedicada a ayudar a los ciudadanos a contar con la información necesaria para tomar decisiones durante las elecciones municipales de Bangalore, PAC ha luchado por mejorar el nivel de transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en procesos electorales y de gobernabilidad. PAC realiza y apoya la investigación sobre políticas y servicios públicos, difunde los resultados de sus investigaciones, facilita la acción colectiva y da servicios de asesoría a dependencias estatales y no estatales.

a. Introducción

Bangalore es una de las ciudades más grandes de la India. Es un centro industrial y de *software*.¹³ Sin embargo, los servicios públicos que se prestan son deficientes. Las dependencias a cargo de los servicios municipales (agua, recolección de basura, mantenimiento vial y de parques, etc.) no son confiables y la corrupción es endémica entre los prestadores de servicios. Inspirados por la práctica del sector privado en la India, de llevar a cabo encuestas de satisfacción del cliente, en 1993 un grupo de residentes comenzó el ejercicio de las boletas ciudadana para medir la satisfacción de los usuarios con los proveedores de servicios públicos. Posteriormente, el grupo formó el PAC para realizar encuestas adicionales. El ejercicio de la boleta crea conciencia sobre el mal desempeño de los proveedores de servicios y les obliga a tomar medidas correctivas.

La iniciativa pregunta a los usuarios: ¿Cuán satisfactorios son los servicios públicos que usted recibe? ¿Cuáles aspectos de los servicios son satisfactorios y cuáles no? ¿Cuáles son los costos directos e indirectos (incluidos los sobornos) de contar con estos servicios?

Para el primer ejercicio de boletas ciudadanas, en 1993, la encuesta se llevó a cabo en 480 y 330 hogares, de medianos bajos ingresos, respectivamente, que habían interactuado con uno de ocho prestadores de servicios públicos en los seis meses anteriores. Encuestas posteriores, realizadas en 1999 y 2003, abarcaron siete de esas dependencias, debido a que prestaban servicios al mayor número de personas. Las dependencias públicas evaluadas en los tres ejercicios de boletas ciudadanas incluyen la compañía de agua y alcantarillado, la de electricidad, hospitales públicos, la autoridad de desarrollo y la oficina de transporte regional. El cuestionario utilizado para la encuesta medía la satisfacción del usuario en aspectos tales como: la conducta del personal, el número de visitas necesarias para completar un trámite, la facilidad con que se resolvieron los problemas y la calidad de la información provista.

El ejercicio de 1993 reveló niveles bajos de satisfacción pública con todos los proveedores de servicios. Sólo el uno por ciento de las personas encuestadas expresó satisfacción con la autoridad de desarrollo

13 Este estudio de caso se basa en Bhatnagar *et al.*, 2006 y Thampi, 2006.

de Bangalore, por ejemplo. La corrupción se encontraba difundida en casi todas las agencias; una tercera parte de los hogares pobres encuestados habían pagado algún soborno a funcionarios públicos en los seis meses anteriores. Los usuarios de ingresos medios por lo general dieron calificaciones bajas en las categorías de conducta del personal, resolución de problemas y número de visitas necesarias. La experiencia fue aún peor para los pobres, ya que muchos de ellos reportaron haber sido objetos de malos tratos por parte de los funcionarios públicos.

Los resultados fueron comunicados a funcionarios de alto nivel de las dependencias y difundidos ampliamente. Muchos periódicos y revistas resaltaron los resultados, señalando la corrupción que afectaba la prestación de servicios públicos. También se difundieron los resultados mediante seminarios y reuniones llevados a cabo en toda la ciudad. En una serie de reuniones públicas se convocó a grupos de ciudadanos que no habían participado en la encuesta.

El ejercicio se repitió en 1999 y 2003. Los resultados de las boletas ciudadanas en 1999 mostraron una mejora parcial en dos agencias, pero en general la satisfacción ciudadana siguió siendo baja y los encuestados parecían aún menos satisfechos con el personal, en todas las agencias, que en 1993. La boleta de 2003, por el contrario, reveló importantes mejoras en casi todas las dependencias, ya que el nivel de satisfacción promedio del usuario aumentó en más de 40 por ciento entre 1999 y 2003.

b. Metodología

El proceso de elaboración de una boleta ciudadana (CRC, por sus siglas en inglés) puede dividirse en seis etapas que se describen a continuación. (Para obtener más detalles, favor de ver Wagle *et al.*, *Citizen Report Card Surveys - A Note on the Concept and Methodology*, 2004.)

Etapas: Etapa uno: Definición de alcance, actores y propósito

Primer paso: Aclarar el alcance de la evaluación CRC

El primer paso es definir el alcance de la encuesta que se realizará, es decir, qué tipos de servicios públicos serán evaluados y cómo se utilizarán los resultados. Las boletas ciudadanas a menudo se repiten

para un solo tema o en una sola comunidad; la primera aplicación se utiliza frecuentemente para identificar a los malos proveedores de servicios, mientras que las posteriores se usan para determinar si los proveedores han mejorado en respuesta a los resultados de encuestas anteriores.

Segundo paso: Creación de coaliciones para lograr mayor credibilidad

La credibilidad de los resultados de las encuestas depende, en cierta medida, de la legitimidad inicial del grupo que realiza la encuesta. En algunos casos, la participación de organizaciones internacionales puede elevar la credibilidad de la encuesta; sin embargo, en otros casos este tipo de participación puede ser inútil o hasta contraproducente. El Banco Mundial, por ejemplo, cuenta con personal competente en los aspectos técnicos del proceso, capaz de ayudar o financiar a una organización que desea realizar una encuesta, pero el trabajo del Banco no siempre es visto con buenos ojos.

Etapas dos: Diseño del cuestionario

Primer paso: Programar sesiones de grupos foco con prestadores y usuarios de servicios

Antes de solicitar opiniones del público, el grupo que lleva a cabo la encuesta debe decidir cuáles usuarios serán encuestados; por ejemplo, ¿aquellos que han utilizado los servicios en los últimos tres, seis o 18 meses, o durante cualquier periodo? También se puede pedir a los proveedores de servicios información sobre los servicios que brindan y sobre mejoras necesarias que ya se han identificado. La información reunida a partir de los grupos foco debe servir para moldear el contenido del cuestionario.

Segundo paso: Definir la estructura y extensión del cuestionario

Como sucede con cualquier encuesta, restricciones de tiempo y calidad limitan el número de preguntas que se puede incluir. Una práctica útil es dividir el cuestionario en secciones que distintos miembros de la familia puedan responder. Otra es llevar a cabo “entrevistas rotativas” en donde al primer hogar se le hacen preguntas relacionadas con un conjunto de servicios públicos, al siguiente hogar se le pregunta sobre un conjunto distinto de servicios, y así sucesivamente.

Guías para las preguntas de la boleta

Cuando existan normas para un servicio público en particular, el cuestionario debe verificar si están siendo cumplidas. Por ejemplo, si el proveedor de agua potable se ha comprometido a suministrar agua una vez al día, se debe incluir una pregunta específica para evaluar si el servicio se provee según lo prometido.

Ejemplo: ¿Con qué frecuencia recibe usted agua potable?

1 - Más de una vez al día 2 - Una vez al día 3 - Menos de una vez al día

Si no existen normas (el caso de muchos países), es necesario encontrar otra manera de evaluar la calidad de la prestación del servicio. Los siguientes son ejemplos de preguntas que se pueden hacer para entender qué opina el público sobre el acceso a los centros de salud.

Opción 1: ¿Cuánto tiempo le lleva desplazarse hasta el centro de salud que visita más frecuentemente? Pregunta de seguimiento: ¿Qué método de transporte utiliza?

Opción 2: ¿Cuál es la distancia desde su casa hasta el centro de salud que visita más frecuentemente?

Ambas opciones generan información útil, por lo que se debe identificar el tipo de comentarios que resultarían más útiles e informativos, dado el objetivo de las boletas ciudadanas y el entorno específico de la localidad.

Para evitar reunir información obsoleta, cuando sea necesario debe incluirse un periodo de tiempo. Por ejemplo, en algunos casos sólo conviene recibir retroalimentación de hogares que han utilizado un servicio durante el último año.

Ejemplo: ¿Ha utilizado usted, o alguien en su hogar, los servicios de un hospital público en el último año?

En el caso de una pregunta relacionada con la distancia o cualquier otra unidad con la que se mide la respuesta (distancia en kilómetros, tiempo en minutos, etc.), es necesario identificar la unidad en formulación de ésta. En el caso de preguntas abiertas, se debe

pedir a los investigadores que anoten la unidad de medición utilizada en la respuesta, aun cuando se especifica la unidad en la pregunta. De esta manera, se cuenta con una doble verificación que además permite hacer conversiones si el encuestado da su respuesta en una unidad que no corresponde con lo señalado en la pregunta.

Ejemplo: En promedio, ¿cuántos minutos espera usted para ser atendido por el personal del hospital?

Comúnmente se utilizan varios tipos de nivel de respuestas para organizar la retroalimentación. El tipo de nivel que se utilice afectará la interpretación de los resultados de la encuesta: las nivel extensivas permiten conclusiones más matizadas, mientras que las sencillas generan resultados que son fáciles de comunicar.

Ejemplo: ¿Qué opinión tiene usted de la confiabilidad del servicio de transporte público en su zona/localidad?

1 - Bueno 2 - Promedio 3 - Pobre 4 - No se aplica

Por último, las preguntas deben formularse de la manera más neutral posible. Una pregunta como la siguiente: “¿Qué le disgusta más de los servicios que recibe?” presupone que al usuario le disgusta algún elemento del servicio, a menos que se incluya otra pregunta que haga contrapeso: “¿Qué es lo que más le gusta de los servicios que recibe?”.

Tercer paso: Probar el cuestionario antes de aplicarlo

Hay que poner a prueba los cuestionarios en grupos foco similares a los que se organizaron para el primer paso, y deben realizarse todas las modificaciones necesarias antes de que inicie la encuesta. Las personas que llevarán a cabo la encuesta también deben hacer pruebas preliminares antes de llevarla a la práctica. Debe dejarse suficiente tiempo para modificar las preguntas o los métodos de formulación de preguntas con base en la retroalimentación. Si una pregunta confunde a un número significativo de personas o requiere de demasiadas aclaraciones, probablemente convenga cambiarla.

Si la encuesta se ha traducido a varios idiomas, todas las encuestas deben traducirse nuevamente al idioma original (por alguien distinto al traductor original) antes de realizarlas, a fin de garantizar consistencia en todos los instrumentos.

Etapa 3: Muestreo

Primer paso: Identificar las regiones geográficas en las que se seleccionará a los encuestados

Antes de determinar el tamaño de la muestra necesaria para la encuesta, debe prestarse atención a la región o las regiones geográficas en las que se realizará la encuesta. Puede resultar útil dividir las áreas según factores, como: el tipo de vivienda, el tipo de vecindarios (nuevos o viejos) o el ingreso promedio. Dentro de esas divisiones y una vez que el tamaño de la muestra de la encuesta se haya definido, debe seleccionarse un número de localidades para de ahí elegir hogares con distintos niveles de ingreso.

Segundo paso: Determinar el tamaño de la muestra a ser encuestada

El presupuesto, el tiempo y la capacidad de la organización limitarán el tamaño de la encuesta. Será necesario remunerar a los encuestadores y quizás transportarlos a las áreas que cubre la encuesta, además de imprimir folletos y demás. Cabe tener en cuenta que el objetivo es lograr una buena representación de distintas partes de la población y no sólo completar un gran número de cuestionarios. Se debe procurar captar el mayor número de estratos sociales posible en la localidad encuestada. El PAC ha determinado que una muestra de 300 a 350 hogares es ideal para cada servicio público que es objeto de una encuesta.

Tercer paso: Elegir una muestra de la población a ser encuestada

En una encuesta de este tipo, la unidad de análisis más común es el hogar. Sin embargo, aun dentro de un mismo hogar es importante seleccionar a las personas que formarán parte de la muestra encuestada. Normalmente se elige al jefe o la jefa de familia, aunque si la encuesta se ha dividido en distintos conjuntos de preguntas otros miembros pueden estar mejor informados para responder. Por ejemplo, una persona que no trabaja fuera de la casa puede saber más sobre interrupciones del suministro eléctrico durante el día que alguien que trabaja fuera.

Definir el muestreo adecuado no es tarea fácil. Una técnica útil es el muestreo al azar, en donde se asigna a cada hogar un número y luego se hace un sorteo. Los hogares con números correspondientes a los

sorteados son encuestados. Otra técnica útil es el muestreo al azar y estratificado, para el cual los investigadores establecen categorías tales como: hombres/mujeres u hogares barrio marginal/no marginal y luego eligen muestras al azar de cada categoría. Existen también muchas otras maneras de realizar el muestreo.

Etapa 4: Ejecución de la encuesta

Primer paso: Seleccionar y capacitar a un equipo de encuestadores

El personal que realizará la encuesta debe poseer un buen entendimiento del propósito del proyecto y de cómo contribuye la encuesta a ese objetivo. Deben recibir capacitación antes de ser enviados a campo. En algunos casos, puede resultar útil emplear a entrevistadoras femeninas para hablar con encuestadas femeninas y entrevistadores masculinos para hablar con encuestados masculinos.

Segundo paso: Llevar a cabo verificaciones aleatorias de las entrevistas

Para garantizar que la credibilidad de la encuesta no se vea comprometida por una captación equivocada de las respuestas recibidas es aconsejable realizar un monitoreo al azar de éstas. Si se malinterpretan las preguntas de la encuesta o se determina que algunas respuestas son incongruentes será necesario repetir la entrevista. Los entrevistadores deben formular las preguntas exactamente como están escritas. De esta manera se evita que sus prejuicios personales afecten las respuestas y se asegura una mejor equivalencia entre las respuestas de los encuestados, para efectos de comparación.

Después de completar cada entrevista, el personal encuestador debe repasar la información recabada e identificar posibles incongruencias. La información recogida debe ingresarse en las hojas de cálculo para los datos sólo una vez que se haya confirmado como fiel y satisfactoria.

Etapa 5: Análisis de los datos

Una vez consolidados todos los datos puede comenzar el análisis. En la mayoría de los casos los encuestados habrán calificado los servicios del gobierno según una nivel; por ejemplo, de -5 a +5 o de 1 a 7. Una manera de generar calificaciones agregadas es sumar los resultados para un conjunto común de preguntas, calcular el promedio y luego expresarlo como porcentaje. Por ejemplo, si la calificación promedio

concedida por los usuarios a la eficacia global de una dependencia pública es de 3.7 en una nivel del 1 al 7, el porcentaje será 53 por ciento (3.7 dividido entre 7). Este porcentaje puede leerse como la “nota” o calificación en la boleta.

Los datos deben someterse a pruebas estadísticas para determinar si los resultados de la encuesta pueden extenderse a la población en general y si las diferencias entre los sub grupos son estadísticamente significativas. Es útil, si no esencial, identificar a una persona o un grupo (por ejemplo, un centro de investigación de una universidad, un estudiante de posgrado o una empresa encuestadora con experiencia) con la capacidad de realizar análisis estadísticos para ayudar durante esta etapa del proceso, si no se cuenta con dichas capacidades internamente.

Etapa 6: Divulgación

Primer paso: Involucrar a los funcionarios

Por lo general no conviene utilizar los resultados de una boleta ciudadana para avergonzar públicamente a un proveedor de servicios. La alternativa es hacerle llegar los resultados preliminares para darle la oportunidad de responder; toda explicación sincera debe anotarse en el informe final y tomarse en cuenta en las recomendaciones.

Segundo paso: Involucrar a los medios de comunicación

Los resultados de la iniciativa de la boleta se pueden presentar en una conferencia de prensa o un evento similar. Para aumentar la cobertura del evento, el grupo que realizó la encuesta puede preparar paquetes para la prensa que incluyan artículos breves para imprimir, comunicados de prensa de fácil uso para los medios de comunicación y traducciones del informe a idiomas locales. El grupo debe intentar atraer múltiples formatos de medios de comunicación; entre ellos: prensa, televisión, radio y medios nuevos, tales como sitios web, foros de discusión y *blogs*.

Tercer paso: Fomentar la comunicación entre proveedores de servicios y usuarios

Reunir a los prestadores de servicios y a los usuarios después de la publicación de las boletas es positivo porque da a ambas partes la

oportunidad de conversar sobre sus reacciones. Mediante estos diálogos se puede ejercer presión adicional sobre los proveedores para que mejoren su desempeño y, por lo menos, permite a los usuarios expresar sus opiniones. Si es posible, es aconsejable también programar una audiencia pública u otro evento durante el cual el público pueda formular sus preguntas a los proveedores de servicios.

Cuarto paso: Presentar el mensaje

El informe final debe presentar los resultados de la encuesta, extraer conclusiones con base en ellos y emitir recomendaciones para resolver los problemas que haya identificado la encuesta. Debe incluir tanto los resultados positivos como los negativos y, salvo en casos excepcionales, debe servir como catalizador de cambio y no para condenar a los prestadores de servicios.

Un análisis más profundo de las boletas ciudadanas lo ofrece el manual *Improving Local Governance and Service Delivery: Citizen Report Card Learning Toolkit*, creado por el PAC, el Banco Asiático de Desarrollo y el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Puede consultarse en <http://www.citizenreportcard.com/index.html>. Los apéndices de la versión PDF incluyen información adicional, tal como muestras de comunicados de prensa, muestras de informes finales y listas de verificación presupuestaria.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

La satisfacción pública con la prestación de servicios fluctuó a lo largo del periodo de diez años durante el cual se realizaron las tres encuestas, si bien los resultados de 2003 mostraron mejoras notables en comparación con los resultados de 1993. Aunque la encuesta de 1999 no se comparó muy favorablemente con la de 1993, sus resultados demostraron que algunas entidades públicas habían intentado dar respuesta a la insatisfacción pública revelada en la primera boleta.

Tres agencias: Bangalore Telecom, la Electricity Board (compañía eléctrica) y la Water and Sewage Board (compañía del agua y alcantarillado), agilizaron sus sistemas de cobro de facturas después de la encuesta de 1999. Con la ayuda del PAC, la autoridad de desarrollo elaboró su propia boleta y la utilizó para recibir opiniones de los

usuarios sobre la corrupción y para identificar debilidades en la prestación de servicios. En conjunto con la Bangalore City Corporation, la autoridad de desarrollo estableció un foro de representantes de organizaciones gubernamentales y funcionarios públicos dedicado a identificar soluciones a problemas de alta prioridad. Dos grandes hospitales públicos de la ciudad, que habían recibido calificaciones muy bajas, accedieron a apoyar una iniciativa concebida por una organización no gubernamental con la finalidad de crear “mesas de ayuda” para los pacientes y de capacitar a su personal para responder más adecuadamente a las necesidades de los pacientes.

El PAC reconoce que las drásticas mejorías registradas en el rendimiento de las agencias entre 1999 y 2003 se debieron a una serie de factores. Éstos incluyen la presión ejercida por donatarios internacionales y un ministro que estuvo dispuesto a responder a los problemas y fomentó la participación ciudadana en la gobernanza. Sin embargo, diez años de constante incidencia y publicidad en los medios sobre los resultados de la boleta también cumplieron un papel importante al presionar a las dependencias de la ciudad para que mejoraran su prestación de servicios.

Desafíos

Completar un proyecto de boletas ciudadanas puede llevar entre seis meses y un año, incluso más. El PAC ha ayudado a grupos en muchos otros países que deseaban aplicar su metodología y ha elaborado listas de temas que todo grupo interesado en realizar una encuesta de boletas debe tener en cuenta.

i. Necesidad de una institución sólida que dirija el ejercicio: El éxito final de un proyecto de boletas ciudadanas depende en gran medida de la institución que lo dirige. Esta institución debe ser legítima a los ojos de las personas que serán encuestadas y debe conocer bien la localidad en la que tendrá lugar la encuesta. También debe tener experiencia realizando encuestas y estar dispuesta a trabajar con diversas partes de todos los sectores de la sociedad. Igualmente, será útil que la institución cuente con acceso a una red establecida de organizaciones y personas para complementar sus propias destrezas y sus recursos humanos.

ii. Evaluación del contexto sociopolítico: Para que una encuesta tenga la posibilidad de producir cambios importantes es necesario que los gobiernos tengan la capacidad de responder a los comentarios recibidos. Además, las relaciones entre diferentes sectores de la sociedad (gobierno, medios, sociedad civil, empresas y ciudadanos) deben ser propicias para la aplicación de una encuesta de este tipo. Los ciudadanos no deben sentirse amedrentados por responder a las preguntas de la encuesta, y la seguridad de los encuestadores y encuestados no debe dejar lugar a dudas.

iii. Elaboración de una estrategia de incidencia: La labor de incidencia debe dirigirse siempre al nivel de gobierno (local, provincial o nacional) responsable por el servicio objeto de la evaluación. Además, el grupo que realiza la encuesta debe cultivar relaciones estrechas con los medios de comunicación locales, lo cual puede ayudar en la divulgación de los resultados de la encuesta y, a su vez, generar la presión necesaria para que se efectúen cambios en las prácticas de un prestador de servicios. Cuanta más censura de los medios exista en un país, menos probable será el éxito de la labor de incidencia de un grupo.

Se reducirá aún más la probabilidad de éxito de la incidencia si los proveedores de servicios no están dispuestos a cambiar sus prácticas. Incluir algunos resultados de encuesta favorables al proveedor le ayudará a aceptar más fácilmente el proceso. Repetir la boleta a intervalos regulares también permite a los proveedores enterarse de si sus esfuerzos por mejorar los servicios están dando resultados y hasta podría servir de estímulo para participar en el proceso de la encuesta.

iv. Necesidad de capacidades técnicas: El grupo que realiza la encuesta podría necesitar ayuda técnica de grupos externos en torno a temas como técnicas de encuesta, detalles sobre la prestación de servicios a nivel local, y el trabajo de campo relacionado con la encuesta. Las universidades y empresas privadas suelen ser buenas fuentes de recursos humanos con capacidades en estas áreas técnicas.

v. Consideración del costo: El costo de una encuesta de boletas ciudadanas varía según factores como el tamaño de la muestra, el número de personal requerido para realizar la encuesta y el nivel de capacitación que necesitarán, el equipo de comunicación e información necesario (computadoras, teléfonos, etc.), el costo de la impresión de los

cuestionarios, los salarios de los entrevistadores y supervisores, las cuotas pagaderas a agencias externas a las que se confiaron ciertas tareas especializadas, y los costos de viajes y difusión.

Puede obtenerse información sobre el PAC en el sitio web de la organización, en <http://www.pacindia.org>.

2. Hakikazi Catalyst utiliza boletas de evaluación (PIMA) en Tanzania

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

Fundada en 2000, Hakikazi Catalyst es una organización de incidencia para la justicia social y económica con sede en Tanzania, que faculta a las personas marginadas para influir en las decisiones de gobierno que afectan sus vidas, y para que logren la realización de sus derechos civiles y políticos a nivel local, nacional e internacional. La organización cuenta con 14 personas de tiempo completo y está regida por una mesa directiva, un consejo consultivo y un comité de miembros.

Hakikazi produce una serie de publicaciones cada año mediante las cuales difunde información sobre políticas públicas, en formatos accesibles y populares, a las comunidades. Sus objetivos globales son apoyar las iniciativas de las comunidades pobres y marginadas, promover cambios en políticas nacionales y locales y erradicar la pobreza.

a. Introducción

En 2003, el International Budget Partnership organizó una conferencia en México que reunió a organizaciones de incidencia presupuestaria de 40 países. Una de las presentaciones estuvo a cargo del Public Affairs Centre de la India, el cual ha implantado con éxito el uso de boletas ciudadanas para evaluar el nivel de satisfacción pública con la prestación de servicios por parte del gobierno (ver el estudio de caso anterior). Después de asistir a esta conferencia, el director de una organización de incidencia por la justicia social y económica, Hakikazi Catalyst, decidió adaptar la metodología de la boleta ciudadana a la realidad de su país y creó la boleta PIMA.

Las boletas PIMA de Hakikazi (*pima* significa “medir” en swahili), constituyen una herramienta de evaluación sencilla y flexible que permite a las comunidades reunir información cualitativa y cuantitativa sobre insumos (¿qué fondos recibió la comunidad?), productos (¿cómo se utilizaron los fondos?) y resultados (¿cómo afectaron los proyectos a la comunidad?) del gasto público en estrategias de reducción de la pobreza.

Conforme a esta metodología, tanto las comunidades locales como los gobiernos distritales llenan una boleta en la que evalúan la calidad de los bienes y servicios provistos por el gobierno distrital a las comunidades locales. Según los resultados obtenidos, el gobierno distrital y las comunidades locales toman decisiones sobre las medidas que se han de seguir para atender las prioridades de las comunidades y continuar el intercambio de información de manera sistemática.

Entre 2003 y 2007 Hakikazi llevó a cabo dos ejercicios de monitoreo utilizando el proceso de boletas PIMA. El objetivo principal era determinar cómo se estaban financiando y ejecutando las estrategias de reducción de la pobreza a nivel local y si en realidad se estaba registrando mayor bienestar en las comunidades pobres.

El sistema de monitoreo que aplica el gobierno a la estrategia de reducción de la pobreza de Tanzania, conocida popularmente por sus siglas en la lengua swahili, MKUKUTA, se expone en el documento *MKUKUTA Monitoring Master Plan and Indicator Information* (2006), en el que se describe un esquema para mejorar la participación de todos los interesados, en particular la sociedad civil, en el monitoreo de la ejecución de la estrategia. El documento también detalla indicadores específicos para cada uno de los objetivos de la estrategia MKUKUTA; éstos son herramientas útiles para las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos que realizan actividades de monitoreo.

b. Metodología

El proceso de la boleta PIMA consta de ocho pasos:¹⁴

Paso 1: Trabajo de base a nivel distrital

Hakikazi se basa en las relaciones que ha ido estableciendo con diversas localidades a lo largo del tiempo para seleccionar las aldeas que

¹⁴ Esta sección se basa en *Hakikazi Catalyst*, REPOA, TGNP, 2007.

participarán en el ejercicio. Organiza talleres distritales para movilizar a los interesados, explicar los sistemas de monitoreo presupuestario y el proceso de la boleta PIMA, y generar apoyo para el proceso. Entre los participantes se encuentran dirigentes gubernamentales a nivel de aldea y de barrio; funcionarios distritales de los departamentos de planificación, agricultura, recursos naturales, educación, salud y desarrollo comunitario; concejales de distrito; organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad. Durante estas reuniones se solicita a los funcionarios locales que suministren, de forma regular (trimestralmente) y en un formato acordado, datos sobre elaboración de presupuestos y planificación. Si se llega a un acuerdo, esta información se difunde a las comunidades participantes.

Paso 2: Desarrollo de capacidades

Hakikazi organiza talleres para capacitar a personas de una comunidad (provenientes de organizaciones comunitarias existentes), quienes estarán a cargo de dirigir el proceso de las boletas PIMA. Estos talleres de “capacitación de capacitadores” son un elemento clave del monitoreo de la estrategia MKUKUTA, porque dan a los participantes las capacidades que necesitan para recabar información cuantitativa y cualitativa sobre presupuestos en las comunidades, analizar presupuestos gubernamentales y presentar sus resultados a los responsables de la toma de decisiones y a las comunidades.

Los representantes de la sociedad civil, el personal del gobierno local (por ejemplo, trabajadores de desarrollo comunitario) y los facilitadores de investigación de Hakikazi participan en los talleres de capacitación y en cada paso subsecuente del proceso de boletas PIMA, lo cual incluye el diseño de éstas, el análisis presupuestario, la facilitación de reuniones comunitarias y de recolección de información en las comunidades, así como el análisis y la divulgación de los resultados.

Paso 3: Trabajo de base a nivel de la comunidad

En esta etapa, Hakikazi convoca a debates públicos sobre el proceso MKUKUTA en las comunidades participantes. Su objetivo es ayudar a que se entiendan la estrategia MKUKUTA y su sistema de monitoreo, y comentar sobre las estrategias de reducción de la pobreza.

En los debates públicos, las comunidades intercambian ideas sobre las causas de la pobreza; los indicadores, objetivos y estrategias MKUKUTA; y el propósito y los beneficios del monitoreo presupuestario, en general, y de las boletas PIMA, en particular. Tras discusiones en grupos pequeños, los miembros de la comunidad seleccionan dos de los sectores MKUKUTA que desean monitorear, tales como educación, salud, vialidad, agricultura o agua. Cada comunidad también selecciona entre 7 y 15 personas para conformar un comité de monitoreo para la aldea, el cual recolectará información sobre las áreas de prioridad seleccionadas utilizando las boletas PIMA. Los integrantes son seleccionados de una amplia gama dentro de la comunidad, que incluye a jóvenes, mujeres, ancianos y discapacitados.

Paso 4: Diseño de las boletas PIMA a nivel local

Los monitores utilizan las boletas PIMA para reunir datos en sus comunidades sobre la calidad y cantidad del gasto en los sectores investigados, que incluyen:

- A cuáles actividades MKUKUTA le fueron asignados fondos en el presupuesto distrital, en los sectores seleccionados;
- Qué cantidad de fondos recibió la comunidad para actividades del sector en los últimos 12 meses (insumos);
- Cuántas actividades se completaron en la comunidad en los últimos 12 meses (productos);
- Cuáles fueron los gastos reales en esas actividades;
- Cuál fue el nivel de satisfacción de la comunidad con los resultados de las actividades;
- A cuáles actividades MKUKUTA llevadas a cabo en la comunidad en los últimos 12 meses no se les asignaron fondos en el presupuesto distrital (y cómo se financiaron); y
- Cuáles son las otras prioridades de la comunidad, en orden de importancia.

La Tabla 5 ilustra el proceso de recolección de información para un desembolso presupuestario común: la agricultura y los mercados.

Hakikazi crea boletas PIMA similares para cada uno de los gastos presupuestarios que son prioridad de monitoreo de una comunidad.

Tabla 5: Boleta PIMA A, para la aldea A: presupuesto para el desarrollo de la aldea

Agricultura y mercados				
Partida presupuestaria para el desarrollo	Monto presupuestado	Origen de los fondos	Gasto real	¿El gasto está produciendo los resultados deseados?
1.				
2.				

Hakikazi provee las siguientes instrucciones para llenar este tipo de boleta PIMA:

- La boleta PIMA debe completarse utilizando el presupuesto de desarrollo de la aldea.
- Debe identificarse la fuente de los fondos y preguntarse, por ejemplo: ¿Aportó los fondos el gobierno, la comunidad (mediante contribuciones) o una organización?
- Debe mencionarse la suma real gastada en el proyecto de desarrollo. Por lo general, este dato se encuentra en estados de cuenta bancarios de la aldea y en los libros de contabilidad del gobierno local.
- Por último, debe indicarse si se completó el proyecto y si la aldea se está beneficiando del mismo, según lo previsto. Esta información debe basarse en la verificación física *in situ*.

La Tabla 6 es una muestra de boleta PIMA de aldea, que recoge información sobre la calidad del gasto en el sector de agricultura y mercados.

Tabla 6: Extracto de boleta PIMA para aldea B, factores de producción

Agricultura y mercados					
B1	Servicios de extensión				
	¿Qué tipos de asesoría se ofrecieron en su aldea el año pasado y cuán satisfecho se encuentra usted con dichos servicios?				
		No se recibió	Malo	Satisfactorio	Bueno
	Manejo de plagas Semillas mejoradas Conservación de la tierra Asociación de apoyo al agricultor Técnicas de riego Procesamiento de cultivos (etc.)				

Hakikazi ofrece las siguientes instrucciones para completar esta boleta:

- Tener en cuenta y contabilizar todos los servicios de información o capacitación recibidos por la comunidad de expertos agrícolas en los últimos 12 meses.
- Si los servicios de capacitación o información no se recibieron en los últimos 12 meses, favor marcar la casilla que indica que el servicio “no se recibió.”
- Si se recibió un servicio, debatir y determinar si el servicio fue malo, satisfactorio o bueno y marcar la casilla correspondiente.

La boleta PIMA incluye instrucciones similares para reunir información sobre muchos otros temas de prestación de servicios e infraestructura, como acceso a créditos agrícolas, semillas y abonos, y la condición de la infraestructura de riego.

Paso 5: Diseño de boletas PIMA a nivel distrital

La boleta PIMA para nivel distrital se denomina *auto evaluación distrital* y la llena un funcionario público del distrito. Hakikazi diseña una auto evaluación para cada sector seleccionado por las comunidades para el ejercicio de monitoreo. El funcionario a cargo de la agricultura en el distrito, por ejemplo, es quien debe completar la auto evaluación para el sector agrícola (ver la Tabla 7). Las preguntas que figuran en la boleta de auto evaluación deben reflejar las que se formulan por los monitores de la aldea a nivel comunitario. Es decir, la boleta debe incluir preguntas sobre actividades MKUKUTA financiadas en el presupuesto, el origen de los fondos, gastos reales y el impacto de las actividades financiadas.

Tabla 7: Extracto de boleta de auto evaluación distrital

Agricultura y mercados									
A	Producción de cultivos								
A1	<p>Cantidad de cultivos comerciales ¿Qué cantidad de cada cultivo comercial se produjo en el distrito en los últimos tres años?</p> <table border="0"> <tr> <td>Cultivo</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> <td>_____</td> </tr> </table> <p>¿Qué razones explican los aumentos o las disminuciones?</p>	Cultivo	2004	2005	2006	_____	_____	_____	_____
Cultivo	2004	2005	2006						
_____	_____	_____	_____						
B	Preguntas generales								
B1	Favor de enumerar, en orden de importancia, los cinco problemas más importantes que enfrenta la producción agropecuaria en el distrito.								
C	Servicios de extensión								
C1	<p>En el ejercicio fiscal anterior, ¿cuáles comunidades han recibido capacitación, información o materiales de sus expertos agropecuarios gubernamentales para los siguientes aspectos de la actividad agrícola?</p> <p>Manejo de plagas _____ Semillas mejoradas _____ Conservación de la tierra _____ (etc.)</p>								

Paso 6: Recolección de información con las boletas PIMA

El proceso de recolectar la información a nivel de aldea suele tardar aproximadamente dos semanas. Hakikazi y sus facilitadores comienzan por capacitar a un comité de monitoreo de la localidad en cuanto a cómo reunir datos mediante la boleta PIMA, la cual se prueba posteriormente en la comunidad representada por el comité. De ser necesario, se modifica la boleta después de la prueba y luego se utiliza para capacitar a otros comités de monitoreo aldeano.

Con el apoyo de los facilitadores capacitados que aporta Hakikazi, los comités de monitoreo aldeano recogen información sobre asignaciones recibidas del distrito y sobre el gasto a nivel de la comunidad, mediante un análisis de los estados de cuenta bancarios, libros de contabilidad y recibos del gobierno aldeano.

Hakikazi revisa esta información para verificar su precisión y coherencia, y obtiene más información de las comunidades, de ser necesario. Al completarse las boletas PIMA, facilitadores de Hakikazi trabajan con los comités de monitoreo aldeano para ayudarles a resumir sus resultados, los cuales son presentados y debatidos, posteriormente, en reuniones de aldea.

Paso 7: Análisis de presupuestos públicos locales

Hakikazi analiza los presupuestos distritales a fin de identificar asignaciones presupuestarias destinadas a los sectores seleccionados para el monitoreo. Los presupuestos distritales, obtenidos de la oficina de planificación distrital, muestran estimaciones del gasto aprobado, es decir, los fondos destinados para los gobiernos aldeanos y para los proveedores de servicios.

El análisis presupuestario distrital se realiza para identificar:

- gastos corrientes (presupuesto operativo) y gastos de desarrollo (presupuesto de capital y de operaciones) para programas nuevos en los sectores seleccionados;
- cuáles actividades MKUKUTA correspondientes a los sectores seleccionados se incluyeron en los presupuestos;
- cuáles actividades MKUKUTA no se incluyeron en los presupuestos; y
- gastos identificados como “Otros” y presupuestos de desarrollo (capital) para actividades MKUKUTA.

Hakikazi compara los resultados de su análisis presupuestario con los resultados presentados en las boletas PIMA elaboradas por los funcionarios distritales (mediante la auto evaluación) y por las comunidades.

Paso 8: Análisis y comentarios

Se redacta un informe que combina información tanto del distrito como de las comunidades, lo revisa un grupo independiente, y luego se distribuye a las comunidades y al gobierno local. Posteriormente se reúnen representantes de la comunidad y funcionarios del gobierno local para conversar sobre los resultados del monitoreo, decidir cuáles serán los próximos pasos para abordar las prioridades de la comunidad y determinar cómo continuar el intercambio de información.

Se dan a conocer los resultados de los estudios de la boleta PIMA a nivel comunitario (donde el gobierno aldeano puede actuar respecto de los mismos), a niveles distrital y regional (donde se puede incidir en decisiones prácticas que favorecen a los pobres) y a nivel nacional (donde los órganos formuladores de políticas pueden darles respuesta).

Hakikazi también colabora con otras organizaciones de la sociedad civil para utilizar sus resultados e influir en la toma de decisiones en beneficio de los pobres a todos los niveles del gobierno.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

Como se mencionó anteriormente, Hakikazi ha efectuado estudios de boleta PIMA sólo dos veces. Sin embargo, ya ha alcanzado cierto éxito al identificar problemas en el gasto asignado al desarrollo de las aldeas. Por ejemplo, una de las comunidades participantes del proyecto de Hakikazi en 2006, llamada Mkonoo, es una aldea ubicada cerca de Arusha en el norte de Tanzania. La asamblea aldeana de Mkonoo optó por monitorear el uso de los fondos para la educación primaria y descubrió lo siguiente:

- De los Tshs. 9,300,000 (aproximadamente 7,500 dólares estadounidenses) retirados de la cuenta bancaria de la aldea, no había documentación disponible que rindiera cuenta de

desembolsos por un total de Tshs. 1,100,000 (aproximadamente 880 dólares).

- Una verificación física de las escuelas construidas durante el año investigado reveló que las láminas de hierro utilizadas para techar los salones de clase eran más delgadas de lo que figuraba en el presupuesto (y de lo que exigían las normas gubernamentales). Las láminas que se utilizaron fácilmente podían desprenderse en una tormenta fuerte.
- El gobierno de la aldea tampoco podía explicar, ni rendir cuentas de Tshs. 1,124,700 (aproximadamente 900 dólares) asignados a la construcción de la casa de un maestro, aunque esta cantidad había sido retirada de la cuenta bancaria de la aldea.

El comité de monitoreo aldeano y Hakikazi comunicaron a los gobiernos a nivel de aldea, barrio y distrito sobre la malversación de fondos. El gobierno distrital posteriormente formó un equipo para investigar la situación. Al mismo tiempo de la publicación de este manual, la Oficina de Prevención de la Corrupción del gobierno también investigaba el asunto, ya que funcionarios distritales podrían haber estado involucrados.

Éste es un pequeño ejemplo de cómo un monitoreo sencillo, a nivel de la comunidad, puede llevar a mejoras en la gobernabilidad y rendición de cuentas de la localidad y, finalmente, en las vidas de los pobres. Hakikazi también ha logrado éxitos similares en otras comunidades.

Desafíos

Hakikazi se apoya en una directriz gubernamental que exige a los gobiernos locales suministrar información al público que la solicita. Sin embargo, al no haber una ley nacional de derecho a la información, el acceso a ésta sigue siendo un obstáculo importante para Hakikazi y las comunidades locales que aplican el proceso de boletas PIMA.

Hakikazi ha descubierto también que al existir variaciones en la calidad de la facilitación durante el proceso de recolección de información, éstas se ven reflejadas en las boletas PIMA que han sido llenadas. En el futuro será necesario asegurarse de que todos los facilitadores cuenten con el nivel de dedicación y competencia necesarios.

Por último, a menudo el análisis de presupuestos distritales ha sido difícil y tardado debido a su presentación poco transparente e inconsistente. Con frecuencia no queda del todo claro si los documentos presupuestarios ofrecen una representación franca de qué actividades de desarrollo son realmente posibles realizar, en vista de las extremas limitantes económicas.

Pese a estos retos, Hakikazi piensa seguir mejorando el proceso de boletas PIMA y ampliar su experiencia en el seguimiento del gasto, trabajando en comunidades y distritos adicionales.

Puede obtenerse información sobre Hakikazi en el sitio web de la organización, en <http://www.hakikazi.org>.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 4654
28-2399 923 56-203 8554
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 11.

Otros ejemplos de iniciativas exitosas para medir el impacto del presupuesto

Este capítulo presenta dos estudios de caso adicionales que ilustran proyectos exitosos de la sociedad civil para medir el impacto de la ejecución del presupuesto público. El primero, de Nicaragua, describe trabajos de seguimiento al impacto de la ayuda humanitaria para las víctimas de un huracán, y de medición del nivel de satisfacción pública con la respuesta gubernamental a este desastre natural. El segundo es de Guatemala y describe la labor de monitoreo de los resultados de los programas de educación gubernamentales, mediante encuestas locales.

1. La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción recopiló encuestas de satisfacción de los usuarios para medir el impacto de la ayuda humanitaria otorgada a las víctimas de un huracán en Nicaragua

Tras la destrucción ocasionada en Nicaragua por el Huracán Mitch en 1998, la sociedad civil estaba preocupada por la administración gubernamental de los fondos de ayuda internacional. Además, hubo rumores de discriminación en la entrega de la ayuda por razón de preferencias partidarias o religiosas, y también del uso de los fondos de ayuda para propósitos no oficiales. Una red de la sociedad civil, la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, decidió investigar las denuncias.

Debido a que el gran número de comunidades afectadas dificultaba la tarea de medir la distribución de la ayuda, la Coordinadora Civil inició una evaluación de las percepciones de la comunidad sobre la provisión de ayuda. La primera etapa de la evaluación se realizó mediante encuestas y entrevistas con representantes de aproximadamente diez mil hogares en 61 municipios, además de 179 líderes comunitarios, 48 alcaldes y 82 directores de organizaciones no gubernamentales y asociaciones. Se preguntó a los entrevistados cuándo se había entregado la ayuda y quién la había entregado, cuánto se había entregado y si la ayuda había sido adecuada para cada situación.

En la segunda etapa, la Coordinadora Civil buscó cuantificar las percepciones de los hogares en cuanto a si su condición había mejorado y cómo evaluaban la prestación de servicios por parte del gobierno (y otras organizaciones). De los seis mil hogares entrevistados, 29 por ciento dijo que su situación había mejorado, 34 por ciento dijo que había permanecido igual, y 37 por ciento dijo que había empeorado. Cuando se les preguntó cuál fue la acción más importante del gobierno en reacción al huracán, 60 por ciento dijo que “nada”, 29 por ciento identificó alguna acción y 10 por ciento dijo no saber. Cuando se les pidió que identificaran a organizaciones de la sociedad civil, religiosas, nacionales e internacionales que habían respondido al desastre, 49 por ciento mencionó una organización internacional, 27 por ciento a una organización no gubernamental, 18 por ciento a la Cruz Roja y 6 por ciento a una organización religiosa. La evaluación también obtuvo datos sobre los porcentajes de hogares que actualmente reciben ayuda agrícola, de vivienda y alimentaria.

La Coordinadora Civil también buscó resaltar las necesidades más apremiantes, pidiendo a los entrevistados que identificaran los problemas que a su juicio debían ser prioridades de la reconstrucción. Los temas nombrados incluyeron la desesperanza, el maltrato de la mujer (muchos dijeron que había aumentado desde el huracán) y una preparación inadecuada para desastres futuros. Luego la Coordinadora Civil diseñó una encuesta de líderes comunitarios y jefes de familia para medir los niveles de estos problemas y el impacto del huracán en ellos. Los resultados de la encuesta, junto con el reporte final de la evaluación, se entregaron a todos los participantes de la encuesta.

La Coordinadora Civil comparó esas respuestas con informes oficiales de gobiernos e instituciones donatarios y del gobierno nicaragüense. El estudio confirmó la denuncia de una distribución de ayuda mal administrada. El grupo distribuyó sus resultados a organizaciones y autoridades locales e informó a funcionarios gubernamentales, organizaciones nacionales, la comunidad internacional y los medios. Posteriormente, los periodistas encontraron información adicional que apoyaba los resultados de la evaluación. Al principio, el gobierno negó los resultados; luego comenzó a hostigar a quienes los presentaron. Sin embargo, la auditoría ciudadana consecuentemente ayudó a fundamentar las investigaciones que llevaron al encarcelamiento del ex presidente Arnoldo Alemán, en 2003, por lavado de dinero y desfalco (Quirós, 2005). *Puede obtenerse información sobre la Coordinadora Civil en el sitio web de organización, en <http://www.ccer.org.ni/>.*

2. La Asociación de Investigación y Estudios Sociales da seguimiento al gasto educativo en Guatemala

Guatemala tiene uno de los niveles educativos más bajos de Centroamérica. En 2002, más de 31 por ciento de la población del país era analfabeta, las tasas de deserción escolar eran de aproximadamente 50 por ciento en promedio (alcanzando hasta 75 por ciento en zonas rurales) y la inversión en la educación como proporción del PIB fue de menos del 7 por ciento.¹⁵ En comparación, los países vecinos invierten aproximadamente 10 por ciento de su PIB en la educación.

El Ministerio de Educación inició una serie de programas en 1996 para mejorar las tasas de retención escolar, los cuales incluyeron la provisión de desayunos y almuerzos, así como también de libros de texto gratuitos para todos los alumnos. Sin embargo, casi siete años más tarde todavía no había pruebas concretas de mejoras en los niveles de educación del país.

En 2002 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), una organización de investigación e incidencia, lanzó la Gran Campaña Nacional por la Educación, GCNE, en colaboración con 77 organizaciones no gubernamentales de todo el país. Desde entonces, la GCNE ha organizado una serie de encuestas enfocadas en la comunidad (las cuales

denomina *auditorías sociales*) para monitorear la ejecución de programas para escuelas primarias públicas y, en particular, programas que ofrecen almuerzo y libros escolares gratuitos.

Dado que el gobierno no mantiene información detallada sobre los programas de educación, la GCNE ha llegado a depender de sus propias encuestas, realizadas en escuelas públicas individuales, como fuente de información sobre la ejecución de programas educativos. La GCNE aplica una metodología científica de muestreo estratificado para seleccionar escuelas de todo el territorio nacional para sus encuestas. Éstas se dirigen a los directores, maestros, padres y alumnos, y se refieren a temas como su conocimiento de la disponibilidad de almuerzos y libros escolares gratuitos, si consideran que los presupuestos para estos programas son suficientes y su nivel de satisfacción con los programas.

Las encuestas han revelado resultados sorprendentes, que ayudan a explicar la ausencia de mejoras en la educación en el país. Por ejemplo, una encuesta reveló que aproximadamente 80 por ciento de los directores no estaban enterados del programa de almuerzos gratuitos y que aproximadamente 75 por ciento de las escuelas no recibían libros escolares para sus alumnos.

La GCNE elabora un informe formal después de cada encuesta (ver <http://www.asies.org.gt/grancampaña/CGAUDITORIASOCIAL2005.pdf>) y ha planteado una serie de recomendaciones al gobierno, como que aumente drásticamente el número de libros escolares que distribuye gratuitamente. La GCNE también envía un informe anual a altos funcionarios del gobierno, los medios de comunicación y otros interesados, incluido el sindicato de maestros. En 2006, gracias a su perseverancia, la GCNE logró que el Ministerio de Educación se comprometiera a dar seguimiento a los resultados de la auditoría.

Puede obtenerse información sobre ASIES en el sitio web de la organización, en <http://www.asies.org.gt/>.

Nuestro dinero, nuestra responsabilidad

SECCIÓN V.

EL PROCESO DE AUDITORÍA Y VIGILANCIA LEGISLATIVA

124.634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
>198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152.698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198.643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124.634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145.523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152.698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198.643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124.634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145.523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152.698016 68818,28-2399 92356-203 85549<
198.643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124.634546 78672,23-7779 683 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145.523286 64486,22-2889 986 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88899<
198.65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<

23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2829 95556-203 46549
 28-2399 92356-203 85549
 73-2289 783 56-203 5554
 23-7779 683 56-203 8834
 73-2337 876 56-203 8333
 22-2889 986 56-203 8884
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888
 23-2829 955 56-203 4654
 23-2333 977 56-203 5554
 7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 12.

El proceso de auditoría y vigilancia legislativa

Una vez efectuados los desembolsos y contabilizadas las transacciones el ejecutivo prepara un informe anual que muestra el total de los gastos realizados por las dependencias del gobierno durante ese periodo. Y una agencia auditora independiente verifica los desembolsos. En muchos países se presentan los informes de auditoría ante la asamblea legislativa nacional, la cual evalúa los comentarios aportados y recomienda al ejecutivo las medidas correctivas que considere necesarias.

Gráfico 5: Proceso de vigilancia



Este capítulo trata sobre las funciones de auditoría y vigilancia legislativa que desempeñan la entidad fiscalizadora superior (EFS) o la institución auditora suprema (SAI, por sus siglas en inglés) de un país, es decir, el órgano principal responsable de vigilar las cuentas del gobierno, y la comisión legislativa que supervisa los resultados de las auditorías. La primera parte examina los tres modelos básicos en los que se pueden basar las SAI. La segunda, los tipos de auditorías realizadas por estas instituciones y el tipo de opiniones de auditoría contenidas en los informes que éstas generan. La tercera parte presenta una visión general de los procesos básicos que sigue el poder legislativo durante la vigilancia del presupuesto anual.

1. Modelos de entidad fiscalizadora superior

En casi todos los países existe, por mandato legal, una entidad que vigila el gasto público. En general se les conoce como entidades fiscalizadoras superiores (SAI, por sus siglas en inglés) y los órganos específicos que cumplen dicha función llevan nombres como: Oficina del Auditor General, Junta (o Consejo) de Revisión, o Tribunal de Cuentas. Además de las SAI, las entidades públicas individuales pueden tener auditores internos que dependen de la gerencia, y en algunos países se han creado órganos fiscalizadores para auditar específicamente a los gobiernos locales. Adicionalmente, las SAI o el gobierno pueden designar a auditores del sector privado para que lleven a cabo auditorías de algunas entidades públicas y empresas del Estado.

En términos generales, la mayoría de las SAI se pueden clasificar según uno de los tres modelos siguientes (ver la Tabla 8): Westminster (o parlamentario), judicial (o napoleónico) y de junta (o colegiado).¹⁶

Tabla 8: Los diferentes tipos de SAI y los países donde se encuentran

Modelo	Países
Modelo Westminster	En casi todos los integrantes de la Comunidad Británica de Naciones y en algunos países latinoamericanos, como Perú y Chile.
Modelo judicial	En la mayoría de los países francófonos y en varios latinoamericanos, entre ellos Brasil y Colombia.
Modelo de junta (o colegiado)	En la mayoría de los países del Sudeste y Este asiático y en algunos latinoamericanos, como Argentina.

¹⁶ Esta sección se basa en DFID, 2004 y 2005.

Modelo Westminster

Por lo general, las SAI que se ajustan al modelo Westminster cuentan con un líder de autoridad en el cargo de auditor general, y éste sólo puede ser destituido con el consentimiento del parlamento. Las SAI constituidas según este sistema se dedican principalmente a auditorías financieras (aunque en algunos casos, como en Sudáfrica y el Reino Unido, también realizan auditorías operativas o de gestión). Las auditorías de conformidad (que se explican en la siguiente sección) normalmente no forman parte de sus funciones.

Muchas veces, en las instituciones fiscalizadoras que se ciñen a este modelo, el auditor general tiene la obligación de realizar una serie de tareas no relacionadas con la auditoría, sino más bien con una función de control, que bajo otros modelos corresponderían a otro funcionario que ocupa el cargo de contralor o interventor. Entre éstas se encuentra la de autorizar el giro de fondos de un departamento central a las cuentas departamentales.

Al final del ejercicio fiscal, la SAI realiza auditorías de la administración financiera y cuentas anuales de las entidades del gobierno. Los informes del auditor general se presentan ante el parlamento, donde una comisión legislativa se encarga de analizarlos con detenimiento.

El modelo Westminster requiere de la participación activa del poder legislativo, ya que éste debe dar seguimiento a los resultados de las auditorías realizadas por la SAI. Este sistema ofrece a las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de trabajar tanto con la SAI como con el legislativo a fin de destacar las fallas del gobierno y hacer cumplir acciones correctivas.

Modelo judicial

Como su nombre lo indica, las SAI que se ajustan a este modelo forman parte del sistema judicial nacional y se encuentran conformadas por jueces que son miembros de la institución. Un aspecto clave del modelo judicial es que los funcionarios públicos (específicamente los contadores, en dependencias del gobierno) son personalmente responsables ante la ley por las transacciones ilegales que se realicen en esa dependencia. La SAI juzga la legalidad de las

acciones del contador público y puede eximirlo de toda responsabilidad adicional o bien imponerle una sanción.

A diferencia del modelo Westminster, el modelo judicial dicta que la relación de la SAI con el legislativo es limitada. Los informes de auditoría de las dependencias individuales no se presentan ante el parlamento y la SAI misma toma las medidas correspondientes en función de los resultados de la auditoría. Sin embargo, la SAI sí entrega al legislativo un informe sobre las cuentas nacionales (compiladas por el Ministerio de Finanzas), con base, en parte, en los resultados de las auditorías a dependencias individuales y en otros resultados de revisiones que ha realizado. El legislativo se apoya en este informe para responsabilizar al gobierno de la administración de las finanzas del Estado.

En algunos países que aplican el sistema judicial, la SAI lleva el nombre de Tribunal de Cuentas o de Auditoría y existe como tribunal independiente que se encarga únicamente de asuntos financieros. En otros países, el Tribunal de Cuentas puede formar parte de la Suprema Corte, en cuyo caso quizá no goce del mismo nivel de autonomía que tendría si fuera independiente de ésta. En ciertos países, como Portugal, Italia, y sus ex colonias, la SAI desempeña funciones no sólo de auditoría sino también de control, como es la aprobación de ciertos desembolsos públicos. Si bien estas funciones se parecen a las de control, que ejerce la SAI en el sistema Westminster, este método se diferencia del anterior en cuanto a lo detallado de la verificación que realiza la SAI antes de efectuarse una transferencia. En el modelo Westminster la SAI autoriza el traslado de recursos del fondo consolidado a los ministerios y departamentos individuales. Por el contrario, en algunos modelos judiciales la SAI desempeña funciones de pre-auditoría, antes de autorizar pagos que realiza el gobierno a los proveedores por concepto de adquisiciones.

El enfoque principal de una auditoría de la SAI en el sistema judicial es verificar la legalidad de las transacciones en lugar de evaluar ya sea el valor obtenido a cambio del gasto o la calidad del desempeño de la dependencia pública. La participación limitada de la asamblea legislativa en el análisis de los resultados de las auditorías, característica de este sistema, puede reducir las oportunidades de la sociedad civil de responsabilizar a los entes públicos. Sin embargo, las extensas facultades

conferidas en las SAI en este modelo (en especial sus facultades penales) ofrecen un incentivo para que la sociedad civil se involucre con ésta y exija acción correctiva respecto de las entidades o los proyectos que le generan inquietudes.

Modelo de junta (o colegiado)

En este sistema las SAI están constituidas por varios miembros que forman parte de su junta directiva y que le reportan conjuntamente al legislativo por medio de comités, como el Comité de Cuentas Públicas (PAC, por sus siglas en inglés). Este método es similar al Westminster en cuanto a la relación de las SAI con el legislativo: la junta presenta informes de auditoría al PAC, el cual utiliza los resultados para responsabilizar a las entidades del gobierno. El sistema de junta también se parece al sistema judicial porque cuenta con múltiples integrantes (el judicial cuenta con varios jueces), aunque en la junta los miembros carecen de poderes judiciales. La junta puede estar compuesta por diversos comités (colegios) que se especializan en ciertos campos técnicos y aplican diferentes metodologías de auditoría.

El modelo de junta es sumamente incluyente y da cabida a las opiniones de sus diversos colegios. Sin embargo, esto puede retardar la toma de decisiones y, según la autonomía asignada a colegios individuales, en ciertos casos la junta puede verse dividida en sus opiniones, lo cual podría afectar la coherencia de las actividades de la SAI.

Además, la duración del servicio de los miembros de la junta y el calendario de nombramientos podrían reducir la efectividad del sistema. Los periodos no habrían de ser demasiado largos ni demasiado cortos, y deberían ser escalonados, de manera que se evite una pérdida repentina de liderazgo y de memoria institucional al caducar los periodos administrativos de los miembros.

En el modelo de junta, la SAI envía al fiscal del Estado todo resultado de auditoría que presente algún indicio de fraude o corrupción. En este sentido, el sistema difiere del Westminster, que presenta los resultados ante la asamblea legislativa. Al abordar los casos de corrupción directamente con la entidad procuradora, el modelo de

Junta puede acortar el proceso mediante el cual se responsabiliza a los funcionarios públicos en casos de fraude y corrupción. Por otro lado, el modelo de junta ofrece a las organizaciones de la sociedad civil una oportunidad de relacionarse con funcionarios que poseen alto grado de autonomía y atienden variedad de asuntos de auditoría. Sin embargo, si bien la sociedad civil pudiera hallar algunas voces solidarias en la SAI, resultaría difícil convencer a la entidad en su conjunto para que adopte ciertas posturas.

2. Tipos de auditoría y dictámenes de las SAI

Las auditorías del sector público generalmente pertenecen a una de las tres categorías siguientes: financieras, de conformidad u operativas.

Auditorías financieras

También se denominan de atestiguación o de testimonio, porque el auditor atestigua o verifica la precisión e imparcialidad con que se presentan los estados financieros. Todas las entidades públicas llevan libros de contabilidad o contables (libros de caja, etc.) en los cuales se registran las transacciones financieras individuales. Cada transacción debe anotarse en los libros a partir de comprobantes autorizados por funcionarios designados, y debe respaldarse mediante alguna constancia que indique el carácter de la transacción, como facturas y recibos. La entidad pública utiliza los libros contables para elaborar estados financieros, como un estado consolidado de recibos y desembolsos, el cual muestra el nivel total de ingresos y egresos de la dependencia durante el periodo contable (normalmente un año).

Durante una auditoría financiera, el auditor inspecciona una muestra de los comprobantes a fin de establecer la autenticidad de las transacciones en los libros contables y estados financieros consolidados, así como también para determinar si las cuentas presentan el cuadro justo de los asuntos financieros de la entidad. Las observaciones del auditor se incluyen en un informe de auditoría, en el cual suele figurar una lista de todos los errores y las irregularidades encontrados. En muchos países, el informe de auditoría también contiene una opinión o un dictamen formal del auditor sobre si los estados financieros reflejan con precisión

la posición financiera del gobierno, y si los ingresos y pagos se han aplicado conforme a la ley presupuestaria. (A continuación se trata el tema de los dictámenes de auditoría en mayor detalle.)

Auditorías de conformidad

Al realizar una auditoría de conformidad, el auditor público determina si se han cumplido las siguientes condiciones:

1. ¿Ha sido autorizado el gasto por una autoridad competente?
2. ¿Se ha autorizado el gasto mediante la ley de asignación presupuestaria, y se ha realizado con arreglo a las disposiciones de la ley?
3. ¿Se ajusta el gasto a los procesos (normas, reglamentos, y órdenes pertinentes) promulgados en el marco de las diversas leyes de finanzas públicas y otras leyes del país?

Auditorías operativas

En décadas recientes, las SAI en algunos países han ampliado su mandato e incluido la evaluación de factores “valor por el dinero” en el gasto público. Estas auditorías operativas exigen conocimiento especializado, no sólo de contabilidad y finanzas, sino también de otras disciplinas como economía, informática e ingeniería. Debido a que el auditor procura informar acerca del manejo gerencial y las operaciones técnicas de un programa en particular, el equipo que realiza la auditoría operativa debe conocer los aspectos técnicos y gerenciales del programa. Por consiguiente, las auditorías operativas requieren de un elevado nivel de recursos humanos y financieros.

En el caso de una auditoría operativa, el auditor típicamente informa sobre estos tres factores:

1. *Economía*: ¿Se puede operar el programa a menor costo?
2. *Eficiencia*: ¿Se puede mejorar la relación entre los recursos dedicados (tanto humanos como materiales) y los resultados obtenidos (bienes o servicios)? En otras palabras, ¿se están alcanzando los resultados máximos con el mínimo de insumos?
3. *Eficacia*: ¿El programa está produciendo los resultados esperados al evaluarse por medio de los indicadores de rendimiento en comparación con los resultados reales? (Oficina Nacional de Auditoría, RU, 2007)

Opiniones de auditoría

Las opiniones de auditoría se emiten una vez que el auditor ha examinado estos cuatro temas:

1. ¿Ha recibido el auditor toda la información necesaria para llevar a cabo su trabajo?
2. ¿Se han presentado los estados financieros de la manera prescrita?
3. En la teneduría de las cuentas, ¿se han cumplido los requisitos de todas las leyes correspondientes en todos los sentidos pertinentes?
4. ¿Presentan los estados financieros una visión verdadera y justa de las cuentas (es decir, son confiables)?

Una opinión de auditoría o del auditor puede clasificarse en una de las siguientes cinco categorías: “sin reservas”, “observaciones sobre cuestiones de importancia”, “con reservas”, “adversa” o “abstención de opinión” (es decir, que no está en posición de expresar una opinión). Estos términos se explican a continuación.

Opinión sin reservas: Ésta se emite cuando el auditor considera que se han cumplido las cuatro condiciones enumeradas anteriormente. Ello no significa que los estados financieros se encuentren correctos hasta el nivel de las sumas exactas, sino que las afirmaciones erróneas que puedan contener no llegan a ser de una magnitud que afecte el juicio del usuario típico. Por ejemplo, en un informe de auditoría sobre un municipio de Tanzania se expresó lo siguiente:

En mi opinión, los estados financieros reflejan de forma adecuada, en todos los aspectos de fondo, la posición financiera de la junta de distrito de Arumeru al 30 de junio de 2005 y los resultados de sus operaciones y flujos de efectivo para el ejercicio que concluyó en esa fecha, de conformidad con la Parte IV de la Ley de Finanzas de Gobiernos Locales No. 9 de 1982 (Oficina Nacional de Auditoría, Tanzania, 2005^a).

Observaciones sobre cuestiones de importancia: Cuando un auditor desea resaltar un tema de preocupación en los estados financieros, que no afecta el dictamen general de la auditoría, emite una opinión que podría considerarse entre una opinión sin reservas y una con reservas, y se le identifica como de “cuestiones de importancia.” Normalmente este texto se encuentra en un párrafo separado del dictamen general de auditoría. Por ejemplo, un informe de auditoría sobre el organismo de estadística de Sudáfrica presentó una opinión de auditoría sin particulares, pero sujeta a una opinión sobre

cuestiones de importancia, como figura a continuación:

En mi opinión, los estados financieros presentan de forma adecuada, en todos los aspectos de fondo, los resultados de las operaciones de *Statistics South Africa* para el ejercicio que culminó el 31 de marzo de 2000, según la práctica contable prescrita y en la manera requerida por la ley pertinente. Sin imponer reservas a la opinión de auditoría antes expresada, se llama la atención a los siguientes asuntos: Durante la auditoría se informó en la carta de gerencia de ciertas deficiencias en el control interno, y el director de contabilidad confirmó que se tomarían las medidas necesarias para corregir esta situación. Se evaluaron dichas medidas y se plantearon nuevamente muchos de los asuntos en la carta de gerencia. Entre estos asuntos se encontraban la posibilidad de recuperación de 687,233 Rands adeudados por ex empleados, casos de robos y pérdidas pendientes por largo tiempo, así como fondos recibidos en oficinas provinciales no depositados en el banco en un tiempo prudente, recibos expedidos después de depositados los fondos y activos fijos no mantenidos de forma adecuada, lo cual se traduce en la ausencia de una confirmación de la integridad y existencia del activo fijo. Las medidas correctivas tomadas por el director de contabilidad serán evaluadas durante la auditoría correspondiente al ejercicio fiscal 2001 (AG Sudáfrica, 2001).

Opinión con reservas: Ésta no se considera positiva, pues se emite cuando la SAI concluye que las cuentas y los estados financieros son engañosos, aunque no totalmente falsos. Por ejemplo, una auditoría del Ministerio de Agricultura de Tanzania presentó la opinión de auditoría con reservas que aparece a continuación:

En mi opinión, con la salvedad de un vehículo automotor valorado en Shs. 29,640,000 [chelines tanzanos] y activos fijos agrícolas e implementos valorados en Shs. 35,737,056.60 que no se entregaron, las adquisiciones de muebles y equipos domésticos, productos químicos, fumigantes, plaguicidas y mantenimiento de la infraestructura física y otros servicios en general se realizaron de conformidad con la Ley de Compras Públicas No. 21 de 2004 (Oficina Nacional de Auditoría, Tanzania, 2005b).

Opinión adversa: Si el auditor considera que los estados financieros no son correctos y que las preocupaciones que generan los resultados de la auditoría son de fondo, él o ella tendrá la obligación de emitir una opinión adversa. Por ejemplo, el auditor en las Filipinas emitió una opinión adversa respecto de los estados financieros del Departamento de Educación, para

el año 2005, debido a las variaciones importantes identificadas en lo tocante al efectivo, los inventarios, las propiedades, plantas y los equipos, así como las deudas y los ingresos y gastos, lo cual afectó la exactitud y la validez de los saldos de las cuentas. El certificado de auditoría expresa la siguiente conclusión:

En nuestra opinión, debido a los efectos de los asuntos expuestos en los párrafos anteriores, los estados financieros mencionados arriba no hacen justicia, según los principios contables generalmente aceptados, a la posición financiera del Departamento de Educación al 31 de diciembre de 2005, ni a los resultados de sus operaciones y de sus flujos de efectivo para el ejercicio que concluyó en esa fecha (Comisión de auditoría, Filipinas, 2005).

Abstención de opinión: El auditor la emite cuando no ha logrado obtener evidencias suficientes y adecuadas y, por tanto, no puede expresar una opinión. Las abstenciones ocurren con mayor frecuencia cuando el auditor no recibe acceso a todos los libros de contabilidad, cuando existe incertidumbre acerca del valor de elementos importantes en las cuentas o cuando los funcionarios de la dependencia auditada no proveen ciertos datos en los estados financieros. Por ejemplo, un informe de auditoría sobre los estados financieros del fondo consolidado del gobierno de Uganda incluyó la siguiente abstención de opinión:

Debido a la importancia de los asuntos expuestos en los párrafos anteriores [diez asuntos, algunos relacionados con cuentas de proyectos no divulgadas, incumplimiento de políticas contables, la ausencia de estados financieros, etc.], no expreso una opinión sobre los estados financieros (Auditor General de Uganda, 2003).

3. El papel del poder legislativo en el proceso de auditoría

La SAI normalmente entrega sus informes de auditoría a un comité de la asamblea legislativa o parlamento nacional, cuyo mandato legal es revisar los resultados de ésta. Se analiza la información y en algunos casos también se celebran audiencias públicas durante las cuales los funcionarios de la dependencia deben testificar acerca de los resultados de fondo que haya arrojado la auditoría. Luego, el comité elabora un informe que contiene sus recomendaciones respecto de acciones correctivas que deben adoptar las dependencias. Posteriormente la asamblea legislativa debate en pleno el informe y lo adopta.

En la mayoría de los países el legislativo depende de la institución nacional de auditoría como fuente de informes sobre el rendimiento financiero del gobierno y su apego a la ley presupuestaria. Si son débiles los enlaces entre el legislativo (a través del comité responsable de las cuentas públicas y las auditorías) y la institución nacional de auditoría, se reduce la capacidad del legislativo para vigilar las finanzas del gobierno. La institución nacional de auditoría ha de ser independiente, su director(a) debe ser destituible únicamente mediante un acto de la asamblea legislativa, y debe contar con los recursos financieros y humanos necesarios para realizar auditorías del gobierno. Además, la institución debe estar facultada para auditar *la totalidad* de las finanzas gubernamentales y, por tanto, tener acceso pleno y oportuno a los datos financieros del gobierno (cuentas y finanzas). Una institución de auditoría independiente, al aportar información crítica por medio de sus auditorías financieras, de conformidad y operativas, puede brindar apoyo importante a la comisión legislativa encargada de la vigilancia presupuestaria para que lleve a cabo sus funciones.

El papel preciso que desempeña el legislativo en el proceso de auditoría depende, en parte, del sistema de auditoría del país. Como se explicó anteriormente, en el sistema Westminster los informes de auditoría son los que, en gran medida, dirigen la función de vigilancia del legislativo. Las asambleas legislativas en estos países suelen establecer comités, como el de cuentas públicas (PAC), cuya función es vigilar los informes de auditoría en nombre de la asamblea legislativa. El PAC organiza audiencias en torno a los resultados de las auditorías, en las cuales los funcionarios de las entidades pertinentes testifican sobre el contenido de dichos informes.

En los países que siguen el modelo judicial, los jueces del tribunal de cuentas tratan los temas de auditoría; el legislativo se limita a cumplir un papel secundario dentro del proceso de auditoría, y el presidente del tribunal de cuentas envía los informes de auditoría a la asamblea legislativa sólo a su discreción. Sin embargo, aun en este sistema, el tribunal de cuentas presenta un informe al legislativo, en el que se evalúa en qué medida corresponde la ejecución del presupuesto con las asignaciones presupuestarias -y el legislativo tiene la facultad de solicitar que el tribunal lleve a cabo una auditoría de una entidad gubernamental específica. Además, si bien el tribunal de cuentas posee la autoridad para imponer sanciones al ejecutivo por no cumplir las leyes de administración financiera, el legislativo puede aportar su influencia política a esas sanciones.

En los países que siguen el sistema de junta, la institución nacional de auditoría presenta al ejecutivo sus informes de auditoría (específicamente, al gabinete o al consejo de ministros). El ejecutivo a su vez envía al legislativo su informe anual (acompañado de los resultados de la auditoría y los comentarios sobre la misma). El personal de la institución asiste a las deliberaciones legislativas sobre el informe anual del ejecutivo para explicar las opiniones y las decisiones que éste contiene.

En algunos países, los PAC también tienen la obligación de realizar sus investigaciones propias, de modo que su vigilancia no se limita a los asuntos contenidos en los informes de auditoría. Estos PAC tienen la autoridad para convocar a funcionarios a comparecer en audiencias formales, a pesar de que relativamente pocos utilizan esta potestad para abordar asuntos que no figuran en los informes de auditoría. Una vez concluidas las audiencias, los PAC someten a consideración de la asamblea legislativa una lista de acciones específicas que deben adoptar las dependencias pertinentes. (Generalmente, los PAC no poseen la facultad de sancionar al ejecutivo por no apegarse a las leyes de finanzas públicas, sino que dependen del legislativo para su imposición.)

En algunos países se requiere una respuesta formal por parte del ejecutivo a las recomendaciones de la asamblea legislativa, normalmente dentro de cierto plazo, como, por ejemplo, de dos a seis meses. El legislativo, a su vez, puede tomar medidas adicionales si no quedó satisfecho con la respuesta. En la práctica, desafortunadamente, los gobiernos a menudo no hacen caso de las recomendaciones de la asamblea legislativa y ésta raramente da seguimiento al tema para exigir acciones correctivas. Por otro lado, algunas instituciones nacionales de auditoría incluyen en sus informes datos sobre los resultados de auditorías anteriores y la respuesta del gobierno en esos casos, lo cual facilita la vigilancia legislativa a largo plazo al permitir una revisión continua de la respuesta del ejecutivo a las recomendaciones del legislativo, así como la formulación de recomendaciones adicionales.

23-7779 683 56-203 8334
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 955 56-203 46549
28-2399 923 56-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 13.

Estudios de casos sobre iniciativas exitosas de la sociedad civil por participar en el proceso de auditoría y vigilancia legislativa

Este capítulo presenta cuatro estudios de casos que destacan las actividades exitosas por parte de la sociedad civil en la etapa de auditoría y vigilancia legislativa del proceso presupuestario. El primero, de México, examina el éxito de una coalición al auditar un programa para VIH/SIDA. El segundo, de Tanzania, tiene que ver con el análisis de las tendencias registradas en cuanto a dictámenes de auditorías públicas. El tercero es de las Filipinas y trata de una auditoría conjunta llevada a cabo por la sociedad civil y la oficina nacional de auditoría en el campo de la construcción vial. El cuarto, un ejemplo sudafricano, examina los sistemas de vigilancia de los gobiernos, teniendo en cuenta la SAI y la comisión de vigilancia legislativa.

1. Fundar audita fondos desviados en México¹⁷

a. Introducción

En el año 2002 la Cámara de Diputados de México aprobó un incremento de 600 millones de pesos para el presupuesto de los programas nacionales de salud. Posteriormente, sin embargo, el presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados modificó de manera arbitraria el presupuesto aprobado. Uno de los cambios fue la reasignación de 30 millones de pesos, originalmente destinados a la compra de medicamentos antirretrovirales para un programa de VIH/SIDA, para financiar diez Centros de Ayuda a la Mujer.

¹⁷ Este estudio de caso aborda la labor de Fundar en la auditoría de recursos reasignados de manera irregular. Sin embargo, Fundar no fue la única organización involucrada en esta iniciativa; más bien, se desempeñó como parte de una coalición de grupos de la sociedad civil integrada por las organizaciones Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; GIRE; SIPAM; Letra S; y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad.

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

Fundar - Centro de Análisis e Investigación, una organización no gubernamental mexicana fundada en 1999, ha evolucionado en el desempeño de un papel singular como organización profesional dedicada a la investigación, que participa en el debate sobre justicia social por medio de su trabajo de análisis presupuestario aplicado. Fundar trabaja en pro de la transparencia, los derechos humanos, la gobernabilidad y el fomento de la capacidad ciudadana, en coordinación con otros grupos aliados de organizaciones de la sociedad civil. Fundar ha concentrado su trabajo de presupuestos en dos áreas generales: presupuestos y políticas públicas, y derechos humanos y gobernabilidad. Fundar también cuenta con programas de incidencia transversal que examinan asuntos legislativos, la transparencia y el poder a nivel local.

Los diputados, enfadados, acusaron al presidente del comité de haber actuado de manera indebida y hasta inconstitucional al hacer caso omiso de las decisiones de la Comisión respecto a la financiación de programas específicos. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas grupos dedicados a asuntos como derechos reproductivos, salud de la mujer, análisis de presupuestos e incidencia en temas de VIH/SIDA, formaron una coalición para investigar dichas acusaciones.

Como primera medida, la coalición solicitó del Ministerio de Salud los documentos relacionados con los recursos reasignados. El ministerio se negó a suministrarlos. Sin darse por vencida, la coalición presentó la solicitud nuevamente, amparándose en la ley de libertad de información promulgada recientemente en México. Finalmente alcanzó su objetivo. Los documentos del Ministerio de Salud corroboraron la acusación de los legisladores respecto del desvío de los 30 millones de pesos. Al investigar más a fondo se descubrió que los Centros de Ayuda a la Mujer a los cuales se habían desviado los fondos se encuentran bajo la administración de Provida, una organización no gubernamental conservadora, que hace campaña en contra del aborto y el uso del condón, es decir, posturas que van en contra de las políticas gubernamentales en materia de VIH/SIDA y población. La investigación reveló también que Provida había recibido más de la mitad de la suma total pagada por el gobierno a todas las organizaciones no gubernamentales en 2003.

La coalición examinó cómo se habían utilizado realmente los fondos destinados a Provida. Solicitó copias de todos los documentos que Provida había presentado al Ministerio de Salud para rendir cuentas del uso de estos recursos y Fundar fue responsable de llevar a cabo una auditoría exhaustiva de los gastos. Ésta reveló resultados alarmantes: aproximadamente 90 por ciento de los 30 millones de pesos asignados a Provida se habían malversado con total descaro. Las facturas de gastos presentadas por Provida revelaron numerosas irregularidades, como: pagos a organizaciones ficticias (una de las cuales figuraba con la misma dirección que Provida), gastos sin relación aparente con un programa de salud (por ejemplo, plumas caras de marca Mont Blanc y lencería), y gastos excesivos en ciertos renglones (como campañas publicitarias).

Cuando el ministro de salud se negó a asistir a una reunión para hablar de los resultados, la coalición lanzó una campaña de medios con el apoyo de una agencia de publicidad especializada en temas de género. En el año 2004 *Reforma*, un periódico de amplia circulación en el país, publicó en primera plana un reportaje exclusivo con los detalles del caso Provida. La noticia captó la atención del país. A raíz de ello, otros medios de comunicación comenzaron a dar cobertura informativa regular al desarrollo del caso durante los dos meses siguientes.

b. Metodología

Un análisis de las gestiones de Fundar durante su auditoría de Provida ilustra cómo otras organizaciones pueden realizar auditorías similares.

El acceso a la información

La coalición empezó por determinar qué información necesitaría para llevar a cabo la auditoría y luego elaboró una estrategia para obtenerla. Por medio de la ley de acceso a la información de México, la coalición logró obtener aproximadamente 6,800 páginas de cuentas y facturas que Provida había presentado al Ministerio de Salud para rendir cuenta de los 30 millones de pesos que gastó, supuestamente para prevenir abortos en casos de embarazos no deseados. (En la Parte VI de esta publicación se puede leer sobre cómo las organizaciones pueden obtener la información necesaria cuando en su país no existe una ley de acceso a la información.)

Inicio de un proceso

Al enfrentar la tarea monumental de analizar gran número de documentos contables, Fundar acudió a su contador interno, calificado como auditor. Afortunadamente, la metodología que adoptó el contador es fácil de replicar.

Análisis de gastos

La tarea de revisar los desembolsos realizados por Provida se dividió en cinco pasos:

1. Ingresar los datos de las 6,800 facturas en una hoja de cálculo electrónica y distinguir cinco categorías:

Número de factura. En México, todas las facturas (ya sean del sector privado, público, o no gubernamental) deben imprimirse en una imprenta del gobierno o autorizada por éste. A cada factura se le asigna un número de identificación único, siguiendo un orden cronológico. Además, por lo general presentan una fecha de vencimiento impresa, después de la cual no pueden expedirse en una transacción financiera. Fundar anotó el número de cada factura.

Fecha: Se anotó la fecha de cada transacción o gasto.

Descripción del gasto: En esta categoría, Fundar registró los detalles de la transacción que cubría en cada factura, porque cada una especifica los artículos adquiridos, así como el nombre, la dirección y el número de identidad fiscal tanto del comprador como del vendedor.

Monto del gasto: Fundar anotó el monto de la factura.

Comentarios: Esta categoría se utilizó en una etapa posterior, para anotar las anomalías identificadas en las facturas.

2. Fundar creó una tabla en la cual se resumieron todos los gastos, organizados según las diez categorías utilizadas por Provida al presentar su cálculo de gastos al gobierno. Fundar calculó también la proporción del gasto total de Provida en cada categoría, lo cual permitió examinar las prioridades de gasto de esa organización. Concluyó que Provida había gastado en publicidad una porción de su presupuesto mucho mayor de lo proyectado originalmente, sin justificar esto con información suficiente.

3. Además, creó una tabla de clasificación del gasto según los cuatro trimestres del año, para examinar los patrones de gasto de Provida. Éstos con frecuencia pueden revelar información sobre la calidad del gasto: por ejemplo si la mayoría de los desembolsos ocurren durante el último trimestre del año, esto puede ser un indicio de que la entidad ha tenido deseos de gastar el dinero, aunque ello significara malgastarlo, para así poder solicitar un abono de financiamiento al año siguiente. También se puede determinar si los gastos se realizaron en un orden lógico. Por ejemplo, normalmente no se compran muebles antes de alquilar una oficina.
4. Acto seguido, Fundar examinó con cuidado las 6,800 facturas en función de tres factores de “valor por el dinero”: economía (¿podría haberse adquirido lo necesario a menor costo?), eficiencia (¿se logró el máximo resultado con el mínimo de insumos?) y eficacia (¿el gasto consiguió el resultado esperado?). También investigó para identificar posibles irregularidades en el proceso e indicios de falsificación de facturas y/o fraude. Se anotaron las anomalías halladas bajo la categoría “comentarios.”
5. Fundar consolidó sus resultados en un informe breve que se discutió con los miembros de la coalición y luego se distribuyó a los medios de comunicación.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

La publicidad suscitada por el caso Provida impulsó a otras organizaciones de la sociedad civil a unirse a la coalición. En poco tiempo, más de mil organizaciones diversas, de todo el país, presentaron conjuntamente un memorándum al gobierno, solicitando una investigación oficial del caso Provida.

El gobierno sucumbió a la presión de la sociedad civil y ordenó a su contralor interno que realizara una investigación: ésta corroboró los resultados de la coalición e identificó otras irregularidades administrativas. En su informe, el contralor recomendó que se multara a Provida por la suma de 13 millones de pesos y se le exigiera restituir los fondos que había recibido. La institución de auditoría superior de México también realizó una auditoría en torno al caso Provida y

confirmó nuevamente los resultados del contralor. La SAI exigió que Provida restituyera los fondos y pagara la multa impuesta, y que se le prohibiera recibir fondos públicos por 15 años.

Además, el Ministerio de Salud suspendió los desembolsos ya asignados a Provida en el presupuesto para años posteriores.

Desafíos

Provida se ha valido de resquicios legales para evitar pagar su multa y el caso se está juzgando en los tribunales. Por otra parte, las deficiencias del proceso judicial mexicano han permitido al presidente de la Comisión de Presupuesto, quien fue instrumental en facilitar la subvención gubernamental para Provida, escapar a la imputación formal de los cargos. Sin embargo, el caso Provida dio a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de desarrollar las destrezas y estrategias necesarias para emprender iniciativas de investigación e incidencia en cuestiones presupuestarias, así como también las estrategias de prensa indispensables para hacer públicos sus resultados.

El caso Provida ofrece muchas lecciones para las organizaciones de la sociedad civil en otros países. Por ejemplo, Fundar se enfrentaba a un obstáculo que parecía insuperable, en la tarea de descifrar 6,800 páginas de libros financieros. Recurrir a un contador afiliado a la institución y aplicar el proceso de cinco pasos (descrito arriba), ayudó al grupo a investigar los gastos de Provida. Además, debido a que la coalición no estaba segura de si el gobierno estaría dispuesto a tomar medidas en contra de Provida por la presunta malversación de fondos, se concibió con éxito una estrategia para guiar la difusión de los resultados de la auditoría a los medios de comunicación, de tal forma que se atrajera la atención del público. Los resultados demuestran que organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad de llevar a cabo una iniciativa de auditoría y de responsabilizar al gobierno.

Se puede obtener información sobre Fundar en el sitio de la organización en internet, <http://www.fundar.org.mx>

2. HakiElimu publica las tendencias registradas en informes de auditoría en Tanzania

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

HakiElimu (“Derechos de Educación” en kiswahili) fue fundada en 2001 por 13 tanzanos comprometidos desde hacía tiempo con la transformación de la educación pública para todos los niños. Actualmente la organización cuenta con un personal de más de 40 miembros y se rige mediante una junta directiva que incluye líderes de la sociedad civil, el ámbito académico, los medios, el derecho, e instituciones de investigación y desarrollo.

El objetivo principal de HakiElimu es ayudar a crear y mantener un movimiento nacional a favor de un cambio social y educativo, y estimular una amplia participación del público, intercambio de información, diálogo, inclusión de nuevos miembros y establecimiento de contactos y redes personales a lo largo y ancho de Tanzania. La organización también desea influir en las políticas nacionales en materia de educación y otros asuntos relacionados, así como ampliar la participación pública en procesos políticos clave, mediante la investigación, el análisis, la incidencia y el establecimiento de redes.

a. Introducción

En gran medida, el trabajo de HakiElimu se ha concentrado en mejorar el sector de la educación formal en Tanzania. Sin embargo, cada vez se enfoca más en la educación cívica, es decir, en informar a los ciudadanos para que conozcan sus derechos y luchen porque se respeten. La participación de HakiElimu en la difusión de los informes de auditoría corresponde a esta segunda categoría dentro de su trabajo. Y se debe a que la organización observó que las experiencias de otros países, como Sudáfrica, la India y las Filipinas, han demostrado la eficacia de este tipo de actividad.

En 2006 HakiElimu decidió ampliar su labor de incidencia presupuestaria para incluir los informes de auditoría. Al hacer públicos los resultados presentados por el contralor y el auditor general, HakiElimu buscaba responsabilizar al gobierno por la administración de los fondos públicos.

Otra razón que motivó la decisión de HakiElimu fue el hecho de que son las comunidades, no los funcionarios culpables, quienes sufren las

consecuencias de un informe de auditoría negativo. Los distritos que reciben una opinión de auditoría adversa, automáticamente pierden el derecho a recibir una subvención importante que ayuda a financiar la construcción de escuelas, rehabilitación de centros de salud y otros proyectos. La ausencia de estos fondos puede perjudicar a los habitantes del distrito, en particular a los pobres, aunque ellos no son los culpables de las irregularidades que ocasionaron un resultado adverso de auditoría.

HakiElimu comenzó su incursión en el campo de los informes de auditoría mediante la creación de una serie de folletos o volantes que presentaban de forma atractiva y accesible los resultados de informes recientes. Éstos se repartieron a los medios publicitarios, a los funcionarios del poder ejecutivo y a grupos aliados de la sociedad civil. Otro propósito de los folletos era promover la Cartelera de Gobernabilidad de Tanzania (Tanzania Governance Noticeboard, TGN), una base de datos interactiva en internet, que contiene datos de presupuesto y auditoría, creada por *Research on Poverty Alleviation, REPOA* (Investigación para el Alivio de la Pobreza), una de la organizaciones aliadas de HakiElimu. La primera serie de volantes, publicada en 2006, tuvo gran éxito, y el contralor y auditor general colaboraron con mayor intensidad en el proyecto cuando éste se repitió en 2007.

b. Metodología

Como primer paso en la tarea de clasificar las entidades gubernamentales según su rendimiento, reflejado en los informes de auditoría, HakiElimu obtuvo acceso, gracias a una variedad de fuentes, a datos de dictámenes de auditoría suministrados por la SAI de Tanzania. La TGN fue la fuente principal de datos para la primera serie de volantes, pero HakiElimu utilizó también como respaldo los informes de auditoría individuales de las diferentes dependencias del gobierno central y de las autoridades gubernamentales locales (LGA, por sus siglas en inglés).

HakiElimu informó sobre los cuatro indicadores siguientes, a partir de datos compilados por la TGN para cada dependencia central o autoridad gubernamental local: la opinión del auditor, las “rentas cuestionadas” (rentas acerca de las cuales el auditor no está satisfecho de que se hayan seguido los procesos correctos, o para las que no existe suficiente documentación), “gastos cuestionados,” y gastos cuestionados

como porcentaje del gasto discrecional. Este último indicador permitió a HakiElimu comparar entidades de gobierno con presupuestos de diferente magnitud. El análisis incluyó los informes de auditoría más recientes, así como aquéllos de los dos años anteriores.

Tabla 9: Resumen de un volante de auditoría de HakiElimu

Datos de auditoría de las diez dependencias centrales de mejor rendimiento y las diez de peor rendimiento en Tanzania (en orden ascendente de gastos cuestionados en el periodo 2004/05)					
2004/2005					
Voto	Nombre del ministerio	Gastos cuestionados (miles de chelines tanzanos)	Gastos cuestionados como % de gastos discrecionales	Opinión del auditor	2004-2005 Clasificación (del mejor al peor)
20	Casa de gobierno	0	0 %	Positiva	1
25	Primer ministro	0	0 %	Positiva	2
26	Vicepresidente	0	0 %	Positiva	3
30	Oficina Presidencial y Sec. del Gab.	0	0 %	Positiva	4
33	Secretaría de Ética	0	0 %	Positiva	5
59	Comisión para la reforma de la ley	0	0 %	Positiva	6
24	Ministerios de Cooperativas y Merc.	1,546	0 %	Con reservas	7
27	Registrador de partidos políticos	1,940	0 %	Con reservas	8
60	Tribunal Industrial de Tanzania	2,205	0 %	Con reservas	9
55	Comisión de Derechos Humanos	7,575	1 %	Positiva	10
40	Poder judicial	4,541,194	32 %	Con reservas	34
38	Defensa	5,417,820	8 %	Adversa	35
46	Ministerio de Educación y Formación Profesional	7,370,926	10 %	Con reservas	36
28	Ministerio de Asuntos Internos (policía)	8,161,003	15 %	Con reservas	37
49	Ministerio de Agua y Ganado	8,528,534	8 %	Con reservas	38
68	Ministerio de Ciencias y Educación Superior	25,554,959	28 %	Con reservas	39
47	Ministerio de obras	27,997,878	47 %	Con reservas	40
22	Tesorería	29,386,850	6 %	Con reservas	41
52	Ministerio de Salud	32,445,474	23 %	Con reservas	42
56	Administración regional y gobierno local	36,367,611	26 %	Con reservas	43

Para el segundo grupo de volantes, HakiElimu recibió copias por adelantado de los informes de auditoría individuales y utilizó éstas únicamente, ya que no se había actualizado el sitio en internet de la TGN.

HakiElimu produjo dos series de volantes diferentes, una para los gobiernos locales y la otra para las dependencias centrales; ambas se imprimieron en inglés y en kiswahili. Los volantes se diseñaron en forma de un cartel plegable que forma un folleto pequeño. De un lado figuraba una tabla que clasificaba las dependencias centrales de la mejor a la peor (ver la Tabla 9); del otro aparecían los antecedentes del proceso de auditoría de Tanzania, definiciones de términos clave y tendencias principales.

En lugar de exponer muchas conclusiones sólidas, en los volantes principalmente se formulaban preguntas y comparaciones, para presentar los datos de una manera más fácil de entender. Por ejemplo, el informe de auditoría correspondiente al Ministerio de Educación y Formación Profesional fue resumido de la siguiente manera:

El Ministerio de Educación y Formación Profesional también fue objeto de críticas por asuntos pendientes en informes previos, por un monto de 11.5 mil millones de chelines. Este ministerio recibió una opinión *con reservas* en 2005/06, y en el informe de auditoría se aludía a “transferencias y subsidios no verificados, pagados a instituciones, por un monto de 8.2 mil millones de chelines” y a “gastos, tanto no certificados como no certificados adecuadamente, por un monto de 7.4 mil millones de chelines.” En otras palabras, la suma total de gastos de dudosa legalidad del ministerio (15.7 mil millones de chelines) cubriría el pago salarial anual de más de diez mil maestros de escuela primaria.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

Los volantes de 2006 fueron muy bien acogidos y ayudaron a concientizar al público acerca de los informes de auditoría del gobierno, los cuales generaron amplia cobertura tanto en los medios de comunicación en inglés como en los que se publican en kiswahili. El lanzamiento de los volantes de HakiElimu se realizó en una conferencia pública dirigida a periodistas, representantes de la

sociedad civil y donatarios. Se exhortó a los periodistas presentes a dar seguimiento al tema con el presidente del Comité de Cuentas Públicas, y al hacerlo se dio lugar a una cobertura más profunda.

Después de la publicación de volantes de 2006, el presidente de Tanzania convocó a una reunión de los altos funcionarios del gobierno para debatir los informes de auditoría, una medida sin precedentes en ese país. Si bien no se puede atribuir sólo a HakiElimu el mérito directo por esa reunión, claramente los volantes de auditoría crearon un ambiente en el cual los gobernantes se vieron obligados a reconocer los informes de auditoría después de haberlos archivado y olvidado en años anteriores. Además, después de la publicación de los folletos de 2006, HakiElimu recibió una llamada personal del contralor y auditor general, en la que expresaba su deseo de trabajar con la organización para crear una segunda serie de volantes. Posteriormente, su oficina suministró a HakiElimu copias por adelantado de los informes de auditoría individuales, para ayudar en la elaboración de los folletos de 2007, y distribuyó los volantes en la Conferencia de Rendición de Cuentas de Tanzania, organizada en colaboración con el Banco Mundial.

HakiElimu también recibió comentarios positivos de sus aliados de la sociedad civil en Tanzania y otros países.

La participación de HakiElimu en el tema de los informes de auditoría es un ejemplo de la estrategia aplicada por el grupo para promover un cambio. Tradicionalmente, el trabajo de incidencia con base en investigación es lineal y luego se convierte en un documento serio de políticas que se comparte con los tomadores de decisiones, a menudo mediante sesiones informativas y talleres. La idea es que el cambio sólo puede ocurrir cuando los políticos están debidamente informados. Sin embargo, HakiElimu ha observado que los informes de investigación suelen quedar olvidados en algún rincón, sin que nadie haga caso de los resultados que revelan. Por ello, el grupo se ha concentrado más en hacer llegar los resultados de sus investigaciones al dominio público, en parte a través de la colaboración con los medios, para generar presión pública en favor del cambio.

Desafíos

HakiElimu ha enfrentado varios retos en su trabajo de auditoría. Por ejemplo, el grupo no tenía mucho conocimiento de los sistemas de

auditoría del gobierno, ni de los informes de auditoría, y se vio obligado a invertir recursos para desarrollar su capacidad en ese aspecto.

Por otra parte, tras hallar varios errores en el sitio de internet de la TGN, HakiElimu decidió que sería necesario corroborar todos los datos, comparándolos con los que aparecen en los informes de auditoría individuales del gobierno. Este proceso requería de mucho tiempo pero era esencial para asegurar la confiabilidad de los datos.

Además, a HakiElimu se le dificultó obtener copias de los informes de auditoría individuales, pese a que, en teoría, se trataba de documentos públicos. Aunque se presentó en varias ocasiones la solicitud de información, sólo se logró conseguir los informes a través de otra organización no gubernamental (REPOA, la cual trabaja en estrecha colaboración con el gobierno). Este hecho destaca la importancia de las relaciones estratégicas.

Por último, cabe mencionar que el contralor y auditor general tanzano, al igual que sus homólogos en muchos otros países, realiza principalmente auditorías financieras, las cuales no se enfocan en asuntos de “valor por el dinero”, que son precisamente los que interesan a la sociedad civil. En estas situaciones, las organizaciones como HakiElimu podrían tener que complementar los resultados oficiales de la auditoría con estudios independientes que destaquen otros problemas financieros y de gestión del rendimiento en las entidades gubernamentales.

Puede obtenerse más información sobre HakiElimu en el sitio en internet de la organización, <http://www.hakielimu.org/first.asp>

3. CCAGG audita el gasto público para carreteras en las Filipinas

a. Introducción

Bajo el marco de una política de gobierno puesta en vigor en 1987, para aumentar la participación de la comunidad en los programas de desarrollo del gobierno, los miembros de la CCAGG recibieron capacitación por parte de la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico para el monitoreo de proyectos de desarrollo. Luego, apoyándose en información suministrada por el gobierno, se valieron de los medios de comunicación locales (radio, periódicos) para organizar reuniones comunitarias en las que se informó a los habitantes sobre los detalles de varios proyectos de infraestructura en su zona, incluidos los

presupuestos, rubros salariales para éstos y otros datos pertinentes. Esta experiencia dio a los miembros de la CCAGG una valiosa perspectiva en primer plano de las prácticas de contratación y gestión de proyectos del gobierno.

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

La organización Concerned Citizens of Abra for Good Government (Ciudadanos de Abra Preocupados por el Buen Gobierno, CCAGG por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental que monitorea los proyectos del gobierno en la provincia de Abra, en el norte de las Filipinas. La CCAGG se constituyó en 1987 a raíz de oportunidades creadas por una nueva política de gobierno destinada a aumentar la participación de la comunidad en los programas de desarrollo, y se especializa en monitorear proyectos de infraestructura dentro de su provincia. Se vale de monitores locales (voluntarios provenientes de la zona) para verificar que los proyectos de construcción de vías y puentes se ejecuten de conformidad con las normas contractuales. El personal de tiempo completo de la organización cuenta con el apoyo de cientos de voluntarios de las comunidades en donde trabaja CCAGG.

Mientras estaban dando a conocer información sobre los proyectos, los miembros de la CCAGG quedaron indignados al ver un aviso en el periódico, colocado por el Ministerio de Caminos y Obras Públicas (MPWH), declarando que se habían terminado con éxito 27 proyectos en la provincia de Abra. Conscientes de que esta declaración era falsa, los miembros de la CCAGG decidieron tomar cartas en el asunto. Para fortalecer el caso en contra del Ministerio, la CCAGG compiló documentación detallada sobre el estado real de los proyectos que se habían declarado concluidos. Ésta incluyó declaraciones juradas de los residentes de las localidades en las que se desarrollaban los proyectos y fotografías de las obras. La CCAGG remitió estos materiales al MPWH y exigió una investigación de los ingenieros distritales.

Los resultados de una auditoría gubernamental oficial coincidieron con lo presentado por la CCAGG, y varios funcionarios fueron acusados de corrupción. Los miembros de la CCAGG rindieron testimonio como testigos oficiales del fiscal público y suministraron pruebas que incriminaban a funcionarios del MPWH en la provincia de Abra. Tras una larga lucha, once funcionarios públicos fueron suspendidos por mala conducta. Al ingeniero jefe y al ingeniero jefe auxiliar en Abra se les prohibió trabajar en la provincia en el futuro.

La CCAGG estima que éste fue quizás el primer caso en la historia de las Filipinas en que la vigilancia por parte de una organización de la sociedad civil tuvo como consecuencia la condena y sanción de funcionarios públicos acusados de corrupción.

Por otra parte, a raíz de este caso, el director regional del MPWH emitió una directiva según la cual los pagos a contratistas de construcción vial en la provincia de Abra habían de efectuarse sólo una vez que la CCAAG hubiera verificado la veracidad de las facturas.

b. Metodología

La CCAGG ha desarrollado una técnica singular para el monitoreo de proyectos gubernamentales. Los miembros de la organización, en su mayoría amas de casa, estudiantes y jóvenes egresados de instituciones educativas, observan los proyectos de construcción vial y rinden informes a colegas especialistas, como ingenieros y contadores, que trabajan como voluntarios o son empleados de la organización. Estos integrantes del personal llevan a cabo investigaciones detalladas en los sitios de las obras. Durante sus visitas *in situ*, cada uno de los monitores (voluntarios y personal de la CCAGG) recibe un almuerzo para llevar, una libreta de anotaciones, una cinta para medir, y una cámara y grabadora, para ayudarles en sus actividades.

La constitución filipina y diversos mandatos presidenciales establecen una serie de disposiciones jurídicas que estimulan a las organizaciones no gubernamentales a participar en la gobernabilidad. La CCAGG fundamenta en estas disposiciones su derecho a monitorear proyectos del gobierno y acceder a datos de las entidades públicas, como son:

- el “Libro Azul” que produce el MPWH (una guía de consulta técnica que contiene especificaciones para carreteras, puentes y aeropuertos);
- planos y trazos aprobados de la obra bajo investigación;
- especificaciones respecto del tamaño, la forma y calidad de la construcción, así como los procesos que se han de aplicar durante la ejecución del proyecto; y
- el programa de trabajo, que contiene datos generales sobre el proyecto de interés, tales como su ubicación, fuente de financiamiento, monto del contrato, modalidad de ejecución, calendario de trabajo y el nombre del funcionario público que aprobó el documento.

La CCAGG compara la información contenida en estos documentos con datos obtenidos por los monitores en su inspección física de los sitios de las obras, con información de documentos financieros y de contabilidad, y con otros informes técnicos presentados por el contratista al concluir el proyecto. Las investigaciones buscan indicios de corrupción o rendimiento deficiente, como es el uso de materiales de calidad inferior a lo establecido para obras de construcción vial o fraude en los trámites de contratación (contratos arreglados, etcétera).

Al final del proceso de monitoreo, los miembros de la CCAGG llenan un formulario en el que identifican el nombre, la ubicación, fuente de financiamiento, el modo de ejecución, la entidad ejecutora, fecha de inspección y el estado actual del proyecto, así como las observaciones del monitor y sus recomendaciones en cuanto a medidas que debe tomar el gobierno. Si la auditoría revela problemas en el proyecto, este formulario se remite a los funcionarios públicos correspondientes, acompañados de demandas específicas de acción correctiva.

Por ejemplo, en un proyecto, los miembros de la CCAGG descubrieron que un contratista no había construido una carretera correctamente: la capa firme de la misma no se había preparado a decuadamente y la mezcla de cemento presentaba defectos. Al recibir esta información de la CCAGG, el gobierno ordenó al contratista reemplazar por su cuenta y costo las secciones de carretera afectadas. En otro proyecto, la CCAGG descubrió que un contratista había facturado al gobierno de más por el costo de materiales de construcción vial. En ese caso el gobierno ordenó al contratista extender la carretera sin costo adicional para compensar por el cobro excesivo.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

En reconocimiento del papel esencial que desempeña la CCAGG en la prevención de la corrupción, así como de su pericia en el monitoreo de obras públicas, la Comisión Nacional de Auditoría (COA), la SAI de las Filipinas, celebró una alianza con la CCAGG en 2001 para realizar ejercicios de auditoría participativos en la provincia de Abra. Posteriormente, el personal de la CCAGG trabajó con funcionarios de la COA para auditar proyectos de reparación de vías públicas realizados por el DPWH en la provincia de Abra.

Los ejercicios de auditoría evaluaron el impacto de los proyectos, y si se habían ejecutado con la debida consideración a factores de valor por el dinero (economía, eficiencia y eficacia). El equipo de auditoría examinó los documentos disponibles, entrevistó a funcionarios clave del proyecto y realizó visitas de campo para determinar el nivel de apego a la ley vigente y confirmar datos reunidos por otros medios. El equipo también organizó cinco discusiones de grupo con residentes de la localidad para conocer sus puntos de vista. Al final del periodo de la auditoría, el equipo presentó un reporte oficial al director regional de la COA.

La participación de la comunidad fue de gran ayuda para el equipo de auditoría a la hora de verificar los montos desembolsados. En un proyecto, por ejemplo, las facturas del contratista indicaban que cierta tarea se había realizado en 18 días, aunque en el contrato se habían calculado 100 días para la misma. El ingeniero del proyecto explicó la discrepancia aduciendo que el contratista había empleado más unidades de equipo de lo que se había estipulado en el contrato. Sin embargo, los habitantes de la localidad dijeron al equipo de auditoría que esa aseveración era falsa y que la mala construcción de las vías era prueba del trabajo precipitado e incompleto del contratista en ese proyecto (COA, 2002).

El jefe de la COA, a quien se le entregaron los resultados de las auditorías participativas, calificó los resultados del ejercicio de muy puntuales y eficientes (Valderrama, 2003). La COA también incorporó las lecciones del proceso de auditoría en su manual de Realización de Auditorías Participativas (COA, 2002).

Desafíos

La auditoría participativa COA-CCAGG ilustra muchos de los desafíos que enfrentan los grupos de la sociedad civil y las instituciones de auditoría que desean colaborar entre sí.

Primero, la auditoría participativa causó algunas tensiones entre los miembros de la CCAGG y el personal de la COA, que se opuso a la petición de la CCAGG de discutir los resultados preliminares de la auditoría con miembros de la comunidad, argumentando que éstos no debían divulgarse sino hasta que se completaran. El personal de la CCAGG respondió que (a diferencia de la COA) ellos estaban acostumbrados a buscar la participación de los ciudadanos en todas las etapas de sus investigaciones. Igualmente, los miembros de la CCAGG temían que las auditorías oficiales, las cuales se limitaban al periodo

posterior al proyecto y, por ende, dependían del rastreo de la evidencia documentada oficial, podían excluir resultados posiblemente valiosos. Por mérito de ambas organizaciones, algunos aspectos de la metodología de auditoría de la CCAGG se incorporaron al ejercicio participativo de auditoría. Por ejemplo, ésta incluyó un análisis del impacto social, en el cual se midieron los efectos del proyecto en las comunidades destinatarias.

Segundo, aunque el ejercicio de auditoría fue declarado un éxito por todas las organizaciones participantes, se suspendió tras un cambio en la administración de la COA. El nuevo comisionado de esta institución tenía otras prioridades y puso fin al proyecto. Esto da lugar a preguntas serias sobre la sustentabilidad de las auditorías participativas y si pueden eliminarse con un cambio de administración. Posiblemente se requerirá de una legislación que garantice que tales ejercicios no dependan de los caprichos de la administración en turno.

Por último, un informe del PNUD sugirió que al nuevo comisionado de la COA le preocupaba mucho que la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de auditoría formal perjudicara la “confidencialidad del cliente” (Buendía, 2002). Al decidir sobre la viabilidad de un proceso de auditoría participativa, el gobierno debe sopesar las ventajas obvias de incluir aliados de las organizaciones de la sociedad civil frente a las tradicionales consideraciones de privacidad.

Puede obtenerse información sobre CCAGG a través de un correo electrónico dirigido a ccagg2000@yahoo.com (La CCAGG no mantiene un sitio en internet.)

4. PSAM evalúa los sistemas de vigilancia en Sudáfrica

a. Introducción

A mediados de la década de los años noventa, los medios de comunicación sudafricanos comenzaron a informar extensamente sobre casos de mala administración y corrupción en la Provincia Oriental del Cabo. En respuesta a estos reportes, en 1999 se estableció el PSAM como un proyecto de investigación independiente en la Universidad Rhodes. Esta organización inicialmente se dedicó a dar seguimiento a

acciones de la administración provincial como respuesta a los presuntos casos de corrupción. Específicamente, el PSAM analizó si las acciones en contra de funcionarios acusados de corrupción o condenados por ella fueron congruentes con las disposiciones reglamentarias que rigen la conducta de los funcionarios públicos en la Sudáfrica posterior al apartheid. El PSAM reunió esta información en una base de datos accesible a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, para medir el nivel de compromiso de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción.

RESEÑA DE LA ORGANIZACIÓN

El Public Service Accountability Monitor (Monitor de rendición de cuentas en el servicio público, PSAM por sus siglas en inglés), con sede en la Universidad Rhodes de Sudáfrica, desde 1999, es una unidad de monitoreo independiente y sin fines de lucro que trabaja para fortalecer las instituciones africanas y asegurar la rendición de cuentas gubernamental respecto de los derechos socioeconómicos y el uso eficaz de los recursos públicos. El PSAM cuenta con un personal de once miembros que se concentran en la administración del gobierno provincial de la Provincia Oriental del Cabo de Sudáfrica y recogen información sobre la gestión de los recursos públicos y el manejo de los casos de conducta indebida y corrupción por parte de los departamentos del gobierno. Estos datos se reúnen y publican para dar a los miembros del parlamento, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general las herramientas necesarias para responsabilizar a los funcionarios públicos por su desempeño.

Con el tiempo, el PSAM comprendió que no bastaba con recoger y divulgar información sobre casos de corrupción y mala administración, por lo que en 2001 desarrolló una metodología nueva: utilizar hojas de puntuación para evaluar los desafíos estructurales que encaran las dependencias de los gobiernos provinciales cuando buscan administrar sus recursos eficazmente y prestar servicios de forma eficiente. En estas hojas se evalúan los procesos de planificación estratégica y gestión financiera de las dependencias, así como su rendición de cuentas ante los órganos de vigilancia.

El PSAM se vale de una amplia variedad de métodos para obtener documentos sobre la mala conducta de funcionarios públicos, tales como peticiones de acceso a la información, en caso de necesitarse. Asimismo, publica sus resultados regularmente y entrega una columna semanal (el “Monitor de rendición de cuentas”) a un periódico provincial. El PSAM también redacta análisis para el

consumo público, cuya publicación coincide con el ciclo de elaboración de presupuestos y vigilancia, a fin de contribuir a los debates sobre el uso de los recursos públicos y la prestación de bienes y servicios.

b. Metodología

El PSAM compara los datos publicados de políticas y presupuestos planificados con el rendimiento real reportado por las dependencias del gobierno y las instituciones de vigilancia, para determinar si las dependencias alcanzaron las metas establecidas en sus presupuestos o planes. El PSAM además verifica si éstas han actuado de conformidad con la legislación sobre finanzas públicas en la ejecución de sus deberes.

El PSAM analiza datos financieros provenientes de variedad de fuentes, como planes, presupuestos, reportes del gasto durante el ejercicio y de cierre, informes de auditorías internas, informes anuales publicados por cada departamento, informes publicados por instituciones de vigilancia, tales como instituciones de auditoría públicas, e informes emitidos por la comisión legislativa a cargo del departamento que es objeto de la evaluación. Desde 2003 el PSAM ha realizado análisis anuales de seis departamentos gubernamentales (educación, finanzas, salud, vivienda, obras públicas y desarrollo social) en la Provincia Oriental del Cabo y ha publicado sus informes en su sitio en internet, www.psam.org.za.

Por otro lado, el PSAM ha estandarizado el formato de presentación de sus análisis, creando una serie de plantillas con guías acompañantes que sirven para ayudar a su personal (y a otros analistas) a completarlas y elaborar los análisis. Entre otros elementos, las guías contienen una lista de verificación que enumera las preguntas utilizadas por el PSAM para desarrollar el análisis de rendimiento de un departamento.

A continuación se describen las plantillas del PSAM para el seguimiento de desembolsos y rendición de cuentas ante el ente de vigilancia, así como sus guías para llenar las plantillas y llevar a cabo su análisis:

i. Elaboración de un informe de seguimiento del gasto

El informe de seguimiento del gasto del PSAM permite al usuario elaborar

una relación de los desembolsos reportados por un departamento y luego comparar estos gastos con las asignaciones presupuestarias destinadas al departamento.

Tabla 10: Presupuesto y gasto de la agencia o el departamento [nombre de la agencia o el departamento] de la Provincia Oriental del Cabo

Ejercicio fiscal	Presupuesto total (\$'000) A	Gasto (\$'000) B	Fluctuación: del gasto (superior) / inferior (\$'000) C=A-B	Porcentaje del gasto (superior) / inferior D=C/A%
[ejercicio fiscal-3]				
[ejercicio fiscal-2]				
[ejercicio fiscal-1]				
[ejercicio fiscal bajo revisión]				
Total				

La primera tabla utilizada por los investigadores del PSAM (ver la Tabla 10) capta las tendencias del gasto en un departamento a lo largo de un periodo de cuatro años. En Sudáfrica, por lo general esta información se suministra en el informe anual del departamento, el cual se publica a finales de septiembre, después de concluir el ejercicio fiscal objeto de la revisión. El PSAM también recomienda que los investigadores estudien informes anuales y estados financieros de años anteriores, para confirmar que las cifras para esos años, contenidas en el informe anual corriente, coincidan.

Una vez concluido el análisis, los investigadores del PSAM examinan con mayor profundidad los desembolsos a nivel de programas individuales o actividades relacionadas. El PSAM llena una serie de gráficas para facilitar el análisis de estos datos. Por ejemplo, el presupuesto del Ministerio de Salud podría desglosarse en subgrupos, como: “atención médica básica”, “hospitales”, o “administración.” Utilizando una herramienta como la Tabla 11, los investigadores comparan el presupuesto asignado con el gasto en los programas del departamento y subprogramas claves para el año fiscal que se está revisando.

Tabla 11: Presupuesto y gasto por programa para el [Departamento], [Ejercicio fiscal]

Programa	Asignación principal (\$'000) A	Gasto (\$'000) B	Fluctuación (\$'000) C=A-B	Porcentaje del gasto (superior) /inferior D=C/A%
[nombre del programa 1]				
[nombre del programa 2]				
[nombre del programa 3]				
[nombre del programa 4]				
Total				

El PSAM recomienda a los investigadores la lectura de toda la documentación pertinente sobre el presupuesto y rendimiento de cuentas en el departamento que es objeto de la revisión antes de completar las plantillas. Además, los investigadores deben examinar la información contenida en documentos tales como planes estratégicos anuales, discursos sobre el presupuesto o sobre políticas, informes anuales, presupuestos provinciales y revisiones de los gastos.

Cuando se analizan las tablas, es útil comparar los montos asignados durante el año en cuestión con asignaciones de años previos, ya que los cambios en las asignaciones reales (ajustadas para tener en cuenta la inflación) apuntan a un posible cambio en las prioridades del departamento. Luego, el investigador debe formular una serie de preguntas incisivas a fin de guiar el desarrollo de la narrativa acompañante. Por ejemplo:

- ¿Qué efecto tuvieron los cambios en el presupuesto global (como figura en la Tabla 10) en la capacidad del departamento de hacer frente a las necesidades sociales más apremiantes de aquéllos a quienes atiende?
- En la Tabla 11, ¿cuál programa o cuáles subprogramas claves recibieron más fondos y qué nos dice esto de las prioridades de gasto del departamento?
- En el ejercicio fiscal actual, ¿gastó el departamento más o menos de lo estipulado en su presupuesto global (Tabla 10), y/o en lo

asignado a programas o subprogramas individuales (Tabla 11)?

Si el programa ha gastado de más o de menos respecto de lo establecido en su presupuesto, se pueden analizar las siguientes preguntas:

- ¿El departamento ha tendido a gastar más o menos de lo estipulado en años anteriores? ¿La proporción de exceso o insuficiencia del gasto se ha reducido durante el periodo de cuatro años?
- ¿Ofreció el departamento alguna explicación válida de los desembolsos reportados? (Para responder a esta pregunta puede ser necesario contar con los documentos narrativos que acompañan y explican el presupuesto, tales como el informe anual. El investigador también puede examinar otras fuentes de información, como artículos de prensa sobre el rendimiento del departamento en materia de gastos.)
- ¿Existen causas significativas o recurrentes que expliquen el gasto excesivo o insuficiente? ¿Ofreció el departamento alguna explicación de por qué no se abordaron estas causas en el ejercicio fiscal que se está examinando?
- ¿Qué efecto tuvo el gasto excesivo o insuficiente en la provisión de servicios por parte del departamento?
- Si el departamento se excedió en los gastos, ¿se trató de un exceso no autorizado que el departamento deberá restituir durante el ejercicio fiscal siguiente? De ser así, ¿cómo afectaría esto la capacidad del departamento para alcanzar sus objetivos ese año?

Es importante que los investigadores vinculen las explicaciones de las tablas que ha desarrollado el PSAM de forma integral para explicar los diversos aspectos del presupuesto y los gastos del departamento según figuran en ellas.

ii. Elaboración de un informe de rendición de cuentas ante el ente de vigilancia

El PSAM también ofrece un análisis de la rendición de cuentas de ciertos departamentos del gobierno ante la entidad fiscalizadora superior y el poder legislativo. El informe de rendición de cuentas para la vigilancia, elaborado por el PSAM, analiza los posibles problemas identificados por la SAI (EFS) y las comisiones legislativas respecto del rendimiento del departamento, así como la respuesta del departamento a estas instituciones de vigilancia y la eficacia de la vigilancia realizada por dichos entes (con base en el cumplimiento de las recomendaciones de las instituciones por parte del departamento).

El PSAM utiliza una plantilla estandarizada para analizar si las entidades de vigilancia han responsabilizado eficazmente a los departamentos por sus desembolsos y su administración general. Ésta consta de una tabla estándar única (ver la Tabla 12); sin embargo, el PSAM recomienda a los investigadores crear gráficos y diagramas adicionales para ilustrar conceptos específicos, en caso de ser necesario.

Tabla 12: Opiniones del Auditor General del Departamento de [Nombre del departamento], [Ejercicio fiscal anterior - Ejercicio fiscal bajo revisión]

Ejercicio fiscal	Opinión del auditor
[ejercicio fiscal -3]	[Opinión del auditor]
[ejercicio fiscal -2]	[Opinión del auditor]
[ejercicio fiscal -1]	[Opinión del auditor]
[ejercicio fiscal bajo revisión]	[Opinión del auditor]

La tabla debe suministrar los datos del departamento para los cuatro ejercicios fiscales más recientes, incluido el que es objeto del análisis. Los datos destinados a la tabla deben obtenerse de los dictámenes de auditoría presentados en los informes de la SAI sobre el departamento en cuestión.

Para elaborar el análisis narrativo que se adjunta a la tabla, el PSAM consulta informes emitidos por la SAI, la comisión de auditoría legislativa y la comisión legislativa a cargo de la vigilancia del departamento, así como la respuesta del departamento a los resultados presentados en dichos informes. (Los investigadores que deseen adaptar el método PSAM deberán identificar los documentos pertinentes que se produzcan en su país.) Al leer estos informes, el PSAM toma en cuenta preguntas como las siguientes:

- ¿Cuáles son los requisitos legislativos por los que se rigen la SAI, la comisión de auditoría legislativa y la comisión legislativa a cargo de la vigilancia, así como el departamento que se está examinando, en lo que respecta a sus funciones y responsabilidades?
- ¿Remitió el departamento su informe anual dentro del plazo requerido? Si no lo hizo, ¿qué nos indica esto de la reacción del departamento ante la vigilancia?

- ¿Cuántos de estos problemas planteados por la SAI, la comisión de auditoría legislativa y la comisión de vigilancia legislativa ya se habían planteado en años anteriores? ¿Qué nos dice esto de la capacidad o disposición del departamento de abordar esos problemas?
- ¿Cuántos de los problemas constituyen un incumplimiento público de la legislación sobre administración financiera? ¿Cuántos de ellos podrían debilitar los sistemas de rendición de cuentas y de provisión de servicios del departamento?
- ¿Ofreció el departamento alguna explicación de esos problemas en su informe anual?

El PSAM ha elaborado decenas de informes en los que analiza la vigilancia y rendición de cuentas de seis departamentos de la Provincia Oriental del Cabo. Éstos se encuentran a disposición del público en internet, en la página del PSAM, <http://perf.psam.ru.ac.za/pmwsindex.asp>.

c. Resultados obtenidos

Éxitos

El PSAM ha logrado resultados alentadores en la Provincia Oriental del Cabo, entre ellos una reducción temporal del número de abstenciones de opinión emitidas a los departamentos provinciales. Dichas abstenciones se emiten cuando la oficina del auditor público es incapaz de formular una opinión acerca de la veracidad de los estados financieros reportados por una entidad debido a omisiones o documentación insuficiente.

Entre 1996 y 1999 (el año en que se fundó el PSAM), se emitieron abstenciones de opinión de auditoría a 12 de las 13 entidades públicas principales de la provincia. Además, se hizo poco para rectificar los problemas citados en éstas.

En vista de la situación, el PSAM comenzó a darle publicidad a este problema activamente. Los miembros del personal del PSAM concedieron entrevistas por radio y prensa, en las que explicaron el significado de las abstenciones de opinión de auditoría en un lenguaje no técnico. Explicaron que la emisión de abstenciones indicaba que la administración provincial no era capaz de rendir cuenta de la mayor parte de su presupuesto por un periodo de varios años.

Una mayor concientización pública de la difundida corrupción y mala administración de fondos documentada por el PSAM ayudó a persuadir al gabinete ministerial sudafricano para que nombrara en 2003 a un equipo de administración interino (IMT, por sus siglas en inglés), para mejorar la administración financiera en la provincia. Gracias a esa medida, en el año 2005

se emitieron abstenciones de opinión para desembolsos que comprendían sólo 54 por ciento del presupuesto provincial total, una reducción drástica respecto de 2002, cuando se emitieron abstenciones para más del 90 por ciento del presupuesto.

Desafíos

Desafortunadamente, la mejora antes mencionada resultó ser de corta duración. En 2006, el auditor general emitió abstenciones de opinión respecto de desembolsos equivalentes a 88 por ciento del presupuesto provincial. El PSAM sugiere que el problema puede deberse en parte a un resurgimiento de malas prácticas financieras tras la partida del personal del equipo IMT. Queda claro que es necesario presionar constantemente a las dependencias para que mejoren sus procesos de gasto y desempeño administrativo.

El PSAM se enfrenta también a una serie de desafíos en el monitoreo del gasto y el desempeño administrativo. La organización no siempre tiene acceso a datos presupuestarios, como informes financieros mensuales detallados y reportes de rendimiento trimestrales. En algunos casos, el PSAM se ha visto obligado a entablar demandas para obtener la información por parte de las dependencias del gobierno. En otros, no ha logrado obtener la información que necesitaba, porque las dependencias sencillamente no actualizan sus bases de datos.

Otro desafío para el PSAM es captar la atención del poder legislativo provincial. Dado su enfoque en la corrupción y la mala conducta, su relación con el legislativo se percibe como contenciosa (sobre todo dada la irritación de éste ante la publicidad negativa de la cual fue objeto al ser puesto en evidencia por el PSAM). En algunos casos, el PSAM se ha visto obligado a luchar por obtener acceso a foros legislativos, como reuniones de comisiones permanentes, en los que podría presentar sus resultados.

Mantener la capacidad analítica necesaria presenta un reto más para el PSAM. Los investigadores nuevos que ingresan al programa de monitoreo deben familiarizarse con la ya importante base de conocimientos que posee el PSAM, acumulada durante años de realizar un monitoreo sistemático de las dependencias públicas. Los nuevos investigadores pueden requerir hasta un año de capacitación y aplicación antes de adquirir el singular conjunto de habilidades necesarias para poner en práctica plenamente la metodología de monitoreo del PSAM.

Puede obtenerse información sobre el PSAM en el sitio en internet de la organización, <http://www.psam.org.za/pt/index.asp>.

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 14.

Otros ejemplos de iniciativas exitosas del monitoreo de auditoría y vigilancia legislativa

Este capítulo presenta dos estudios de casos adicionales que ilustran las actividades exitosas realizadas por la sociedad civil en la etapa de auditoría y vigilancia del proceso presupuestario. Un ejemplo es el de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), en Argentina, y el otro tiene que ver con la organización Concerned Citizens for Economic Justice (Ciudadanos preocupados por la justicia económica, CCEJ, por sus siglas en inglés) en Corea del Sur.

1. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia examina las recomendaciones de una auditoría legislativa en Argentina

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) fue fundada en 2002 por un grupo de jóvenes profesionales, entre ellos abogados, sociólogos y economistas, para exigir la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas, y para incidir en favor de políticas en beneficio a los pobres en Argentina. En el marco de su labor, dedicada a combatir la corrupción y mejorar la transparencia, la ACIJ analiza con regularidad los informes de auditoría y da seguimiento a la puesta en práctica de las recomendaciones de las instituciones de auditoría pública. Entre los informes de auditoría analizados se incluyen aquéllos que evalúan las regalías pagadas por el sector privado al gobierno por la extracción de hidrocarburos, así como las adquisiciones del gobierno para el aeropuerto nacional.

Durante sus investigaciones, la ACIJ descubrió indicios de graves deficiencias en la administración de las entidades que ejecutan esos programas. Sin embargo, el gobierno no tomó medidas para corregir los problemas, ni para poner en práctica las recomendaciones de la institución de auditoría nacional.

La ACIJ exigió que se le permitiera asistir a reuniones organizadas por una comisión legislativa, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas (CMRC), responsable de revisar los informes de auditoría. (Hasta entonces las reuniones habían estado cerradas al público.) El personal de la CMRC no sólo denegó la solicitud de la ACIJ, sino que además afirmó que la comisión en sí no se reunía para debatir los resultados de las auditorías; más bien, el secretario de la comisión aprobaba ciertas recomendaciones de auditoría y luego obtenía las firmas de consentimiento de los otros miembros de la comisión. La ACIJ presentó una demanda legal exigiendo que las reuniones de la CMRC se abrieran al público y recibió un fallo favorable.

Acto seguido, la ACIJ presentó una segunda demanda exigiendo acceso a las actas de reuniones anteriores de la CMRC. Una vez más, el tribunal emitió un fallo en favor de la ACIJ y ordenó que la información se hiciera pública.

Se descubrieron numerosas irregularidades en los informes de las reuniones. Diecisiete de los 65 informes contenían información falsa, incluyendo constancias falsificadas de asistencia a éstas. La ACIJ concluyó que los integrantes de la CMRC en realidad no tenían interés en analizar los informes de auditoría, ni en exigir medidas correctivas. Entonces, publicó sus resultados, los cuales figuraron en los diarios nacionales, y esa publicidad negativa impulsó a la CMRC a empezar a reunirse de manera regular (y correcta) para debatir los informes de auditoría.

La ACIJ también emitió un informe público detallando las deficiencias de la CMRC. Por ejemplo:

- Los integrantes de la CMRC provienen de los diversos partidos políticos en función de la composición del Congreso, lo cual significa que cuando el mismo partido controla tanto el ejecutivo como el Congreso, la mayoría de los integrantes de la CMRC no son muy propensos a hacer cumplir acciones que socaven la posición del ejecutivo.

- Los informes y las resoluciones de la CMRC para toda la asamblea legislativa contienen poca información útil, lo cual impide a los legisladores entender los temas que les pueda interesar examinar.
- La CMRC no impone fechas límite para la respuesta del ejecutivo a los resultados de la auditoría.
- La CMRC no cuenta con un sistema establecido para dar seguimiento de manera eficaz a sus recomendaciones de auditoría y garantizar que las dependencias ejecutivas tomen medidas correctivas.

Una señal de mayor cooperación entre la ACIJ y el auditor general de Argentina es la base de datos creada por ACIJ, que identifica a periodistas y organizaciones no gubernamentales que han expresado interés por recibir el boletín mensual del auditor, en el que se resumen sus investigaciones principales. Además, la ACIJ y el auditor general acordaron crear un sistema que permita a las organizaciones de la sociedad civil proponer temas para las auditorías.

Puede obtenerse información sobre ACIJ en el sitio en internet de la organización, <http://www.acij.org.ar/>.

2. La Coalición Ciudadana por la Justicia Económica investiga la corrupción en Corea del Sur¹⁹

La Coalición Ciudadana por la Justicia Económica (Citizens' Coalition for Economic Justice, CCEJ) de la República de Corea ha logrado utilizar el sistema de auditoría pública de Corea del Sur, supervisado por la institución fiscalizadora superior del país, la Junta de Auditoría e Inspección (Board for Audit and Inspection, BAI), para mejorar la rendición de cuentas gubernamental en cuanto al uso de los recursos públicos, en particular respecto de las adquisiciones del sector público.

La CCEJ fue fundada en 1989 por 500 ciudadanos preocupados y desde entonces ha llegado a tener 35 mil miembros y 35 ramas locales. Cuenta con una nómina de 50 personas a nivel nacional y tiene acceso por solicitud al apoyo de 150 especialistas voluntarios. Los objetivos generales de la CCEJ son la justicia económica, la protección del medio ambiente, el desarrollo democrático y social, y la reunificación de la península coreana.

¹⁹ Este estudio de caso se basa en Lee, 2006.

La SAI coreana ha instituido varios procesos para facilitar la participación pública en su labor, entre ellos un sistema que permite a los ciudadanos solicitar que la SAI audite dependencias o programas que les susciten dudas. La CCEJ utiliza este sistema de solicitud de auditorías para alcanzar sus objetivos. Una vez reconocido un problema en los asuntos administrativos de gobierno, la CCEJ reúne y analiza la información correspondiente. Si existen indicios de un problema serio, solicita una auditoría de la institución.

Un caso en el que la CCEJ se valió con éxito del sistema de solicitud de auditorías tuvo que ver con la decisión del gobierno de fabricar un Centro Nacional para el Cáncer (NCC, por sus siglas en inglés). En 1991, cuando se estaba tomando la decisión de construir el centro, el Ministerio de Salud y Bienestar calculó que para su construcción se necesitarían 41.9 mil millones de Won coreanos (en ese tiempo, equivalentes a aproximadamente 58 millones de dólares estadounidenses) y proveería más de 500 camas. El presupuesto creció paulatinamente, ascendiendo a más de 200 mil millones de Won en 1999. El NCC se completó en 1999, con un retraso de más de tres años y medio. No comenzó a operar a su máxima capacidad sino hasta finales del año 2000.

Los expertos voluntarios de la CCEJ, así como otros integrantes de esta organización, dudaban de la necesidad del NCC cuando se presentó la propuesta. A medida que crecía el presupuesto y se acumulaban los retrasos en la construcción, la CCEJ comenzó a investigar. Por ejemplo, comparó el presupuesto de la sección de pacientes con cáncer de otros hospitales universitarios con el plan presupuestario del gobierno para el NCC y determinó que éste último era excesivo. La CCEJ también consultó con profesores y funcionarios gubernamentales y descubrió que el presupuesto del NCC se había inflado aún más debido a una puja por el poder entre dos ministerios. La CCEJ presentó sus resultados a la BAI y solicitó una auditoría.

La BAI determinó que la planificación insuficiente, la construcción no sistemática y la falta de recursos humanos habían contribuido a la ineficiencia del gasto. Además, descubrió que redundancias y falta de claridad en la inversión entre el NCC y un hospital universitario eran otras causas de la ineficiencia. La BAI informó al Ministerio de Salud y Bienestar que debía armonizar las funciones de los dos hospitales y producir un plan firme para la adquisición de los recursos humanos

y materiales necesarios para que se pudiera inaugurar el NCC lo antes posible.

En un segundo caso, un ex funcionario de auditorías comentó a la CCEJ que el Servicio Nacional de Impuestos (NTS, por sus siglas en inglés) había concedido reducciones impositivas injustas a tres empresas, y que él había sido consignado a una posición inferior debido a su oposición a esas políticas. En 2003 la CCEJ comenzó una investigación del NTS, refiriéndose a prácticas injustas de auditoría, preferencias fiscales, impuestos omitidos por un monto total de seis mil millones de Won coreanos, y represalias en contra de los denunciantes. El NTS respondió que tanto el descenso de nivel del funcionario como la exención fiscal de las tres empresas eran legales. La CCEJ consideró insatisfactoria la respuesta y solicitó formalmente una auditoría de la BAI.

La BAI concluyó que la recaudación de impuestos por parte del NTS se había realizado con apego a políticas justas. Entonces, el ex funcionario de auditoría presentó su caso ante la comisión encargada de coordinar las políticas anti-corrupción del gobierno coreano. La comisión aceptó los argumentos del funcionario de auditoría y de la CCEJ, y concluyó que había motivos de sospecha bien fundados. Traslado el caso a un fiscal local, quien a su vez determinó que el descenso de nivel del funcionario había sido injusto, y la exención fiscal, ilegal. El fiscal ordenó que se recaudaran los pagos impositivos estipulados por la ley.

El éxito de la CCEJ en estos casos es reflejo de cuatro factores importantes. Primero, que Corea del Sur goza de mecanismos establecidos que otorgan a la sociedad civil el derecho de solicitar acción oficial en casos de sospechas de corrupción; la CCEJ logró utilizar este sistema para dirigir la atención de la BAI a presuntas ineficiencias presupuestarias y a la corrupción. Segundo, como demuestra el caso del NTS, si un sistema de corrección gubernamental no rinde resultados satisfactorios, la CCEJ trabaja para encontrar otros. Tercero, la CCEJ cuenta con una amplia red de expertos y voluntarios que le brindan apoyo durante sus investigaciones. Estos voluntarios ayudan tanto a identificar como a evaluar casos. Finalmente, la CCEJ utiliza los medios de comunicación de manera estratégica, como herramientas de presión, para lograr que el gobierno atienda las inquietudes de los ciudadanos.

Puede obtenerse información sobre la CCEJ en el sitio en internet de la organización: <http://www.ccej.or.kr/English/>.

Nuestro dinero, nuestra responsabilidad

23-7779 683 56-203 8834
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2829 95556-203 46549
28-2399 92356-203 85549
73-2289 783 56-203 5554
23-7779 683 56-203 8833
73-2337 876 56-203 8333
22-2889 986 56-203 8884
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888
23-2829 955 56-203 4654
23-2333 977 56-203 5554
7-23987 911 56-203 8888

Capítulo 15.

Conclusión y sugerencias para comenzar

En esta guía se han presentado varios estudios de casos que ilustran la labor realizada por 17 organizaciones en 12 países de Asia, África y América Latina. Los ejemplos abarcan una amplia gama de mecanismos de incidencia, desde institutos de investigación hasta movimientos sociales de base. Algunas organizaciones centran su atención en los presupuestos nacionales, otras en los que se ejercen a nivel provincial o estatal, e incluso existen aquéllas que se especializan en los presupuestos locales. Algunas se dedican a la incidencia presupuestaria; otras la utilizan para fortalecer sus iniciativas de incidencia en otros asuntos. Algunas trabajan en colaboración estrecha con el gobierno para monitorear el presupuesto; otras trabajan independientemente del gobierno a propósito.

Al presentar una variedad tan amplia de mecanismos la guía busca subrayar tres puntos:

- Organizaciones muy diferentes, de todas partes del mundo, están realizando trabajos sobre presupuestos de manera eficaz.
- Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con oportunidades considerables para monitorear la implementación de los presupuestos: desde crear nuevas metodologías de monitoreo hasta colaborar con el poder legislativo y otros en la tarea de la vigilancia.
- Todos los grupos reseñados han tenido algún impacto en la ejecución de los presupuestos en su país, y sus éxitos pueden inspirar a otros grupos a seguir su ejemplo.

Existen numerosas posibilidades de monitoreo en la implementación de presupuestos. Asimismo, existen muchos otros métodos, además de los que presenta esta guía, que pueden emplear las organizaciones, según el contexto político específico en el que se desenvuelvan. La clave está en que las organizaciones desarrollen su propia estrategia a la luz de las

oportunidades a su disposición. A medida que surgen nuevas maneras de responsabilizar a los gobiernos por la ejecución presupuestaria, las mismas se abordarán en ediciones futuras de esta Guía.

Algunas ideas para comenzar

Como en el caso de muchos tipos de incidencia, el paso más difícil suele ser el primero: comenzar. Como dice el dicho, quien tiene una hora para cortar leña debe pasar la primera media hora afilando el hacha. De igual forma, las organizaciones que desean empezar a monitorear el gasto presupuestario deben dedicar al principio el tiempo necesario para reflexionar sobre los métodos y los tipos de proyectos que representan el mejor aprovechamiento de sus recursos.

A continuación presentamos algunas ideas que han dado buenos resultados:

1. Desarrollar un objetivo estratégico

Como primer paso, es aconsejable que la organización defina el objetivo estratégico de su labor de incidencia presupuestaria. Éste debe ser de valor (tanto para la sociedad como para el grupo), debe apoyarse en el conocimiento y la experiencia que ya posee el grupo, y debe además ayudar a impulsar la labor de incidencia del grupo. Un proceso que puede ser de utilidad para un grupo en esta etapa de planificación es el marco SMART (**E**specífico, **M**edible, **A**lcanzable, **R**ealista y **T**emporizado), explicado en el capítulo 9.

2. Desarrollar una comprensión sólida del proceso presupuestario

Antes de dar inicio a cualquier tipo de trabajo sobre presupuestos, la organización debe dedicar el tiempo que sea necesario a la adquisición de conocimiento sólido sobre el proceso presupuestario del gobierno, el cual incluye la ejecución. Una manera de obtenerlo es mediante entrevistas a actores clave del proceso, tales como: funcionarios a cargo del presupuesto, legisladores familiarizados con el tema, periodistas que dan cobertura a los presupuestos gubernamentales, representantes de organizaciones donatarios (si éstas desempeñan un papel importante en el proceso presupuestario del país), y organizaciones de la sociedad civil, a nivel local, que están familiarizadas con los detalles de los presupuestos del gobierno.

El grupo también puede revisar los materiales sobre el proceso presupuestario del país que publican el gobierno mismo y las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el FMI (el cual con frecuencia emite evaluaciones de los procesos presupuestarios de los

países). Por último, puede estudiar las leyes que rigen el proceso presupuestario del país.

3. Producir una guía sobre el proceso presupuestario

Para contribuir a un mejor entendimiento ciudadano del proceso presupuestario, algunos grupos de incidencia presupuestaria han producido guías sobre el tema. La elaboración de una guía informativa también puede ayudar a la organización a profundizar en su propio conocimiento del proceso presupuestario.

La producción de la guía constituye una extensión natural del paso anterior, en donde la organización desarrolla su propio conocimiento sobre este tema.

La guía puede concentrarse en el proceso de ejecución del presupuesto, por parte del gobierno, y en los procesos subsiguientes de auditoría y vigilancia; sin embargo, no es necesario limitarla a esas etapas del ciclo presupuestario. Para ser una guía completa, debe explicar también las fases de formulación y adopción del presupuesto.

4. Adquirir capacidades de monitoreo presupuestario

Organizaciones como el International Budget Partnership ofrecen cursos de capacitación en materia de presupuestos y asistencia técnica a grupos que desean tener una participación eficaz en asuntos presupuestarios. Estos cursos son de gran apoyo para los grupos en cuanto a la adquisición de capacidades técnicas y estratégicas.

Los grupos interesados en temas de presupuesto también pueden adquirir conocimientos mediante visitas a otros grupos que han emprendido el tipo de actividad de monitoreo presupuestario de su interés.

Por último, una organización que comienza un proyecto de incidencia presupuestaria podría identificar a un mentor, como por ejemplo un ex funcionario del gobierno u otro especialista en finanzas públicas, para que le brinde ayuda técnica durante las etapas iniciales de su labor.

5. Obtener acceso a información sobre el presupuesto

En muchos países en desarrollo, los funcionarios se benefician del secretismo en torno a las funciones de la entidad. Cuando la sociedad civil exige datos presupuestarios asesta un golpe medular a este sistema, el cual a lo largo de los años puede haber fomentado el desarrollo de cómodos nexos entre los funcionarios corruptos.

El Índice de Presupuesto Abierto del IBP, una encuesta realizada en 2008 para medir la transparencia presupuestaria en 80 países, reveló que en muchos de ellos el acceso público a la información presupuestaria es aún más limitado durante la etapa de ejecución del proceso presupuestario que durante las etapas de formulación y promulgación (IBP, 2009). No es de sorprenderse que muchos grupos de la sociedad civil que emprenden una labor de presupuestos descubran que su primer proyecto es hacer campaña en pro de una mayor transparencia en el proceso presupuestario a nivel local, regional y/o nacional (según el enfoque estratégico del grupo).

Además de incidir en favor de una mayor transparencia presupuestaria, las organizaciones también pueden emplear una gama de estrategias que han aplicado otros grupos para obtener información presupuestaria. Entre éstas se encuentran las siguientes:

a. Identificar a funcionarios solidarios: Ningún gobierno es monolítico: si bien algunos funcionarios públicos son hostiles ante las solicitudes de información y asistencia de la sociedad civil, otros están muy dispuestos a colaborar. Estos últimos pueden resultar aliados esenciales en la tarea de obtener información sobre programas públicos. Para “conquistar” a funcionarios que son menos abiertos pero no se oponen totalmente a la labor del grupo se puede intentar persuadirlos de la necesidad de luchar por la transparencia o apelar a su orgullo ofreciéndoles una oportunidad de mostrar su trabajo. La única manera de obtener información de funcionarios hostiles es aplicarles presión; por ejemplo, recurriendo a sus superiores.

b. Valerse de las leyes de “derecho a la información”: Aproximadamente 70 países alrededor del mundo tienen leyes que garantizan el derecho del ciudadano a la información (Banisar, 2006). Una ley de acceso a la información puede ser esencial en la estrategia de una organización para la realización de una auditoría social. Sin embargo, aun si su país cuenta con legislación de este tipo los grupos no siempre lograrán obtener los datos que necesitan. Las solicitudes de información pueden toparse con una variedad de obstáculos, como la excusa de que los documentos se han extraviado o el argumento de que su divulgación perjudicaría la seguridad nacional. Una excelente colección de estudios sobre la legislación de derecho a la información, que también hace mención de los problemas de aplicación, está disponible (en inglés) en www.freedominfo.org.

c. Valerse de las políticas de divulgación de las entidades individuales, los tribunales y las peticiones civiles: En países en los que no existe una ley que garantice el acceso a la información es posible que algunas entidades

individuales cuenten con políticas de divulgación o cartas de derechos ciudadanos que provean dicho acceso. En otros países, la constitución nacional protege las libertades individuales, y éstas incluyen el derecho a la información. Los ciudadanos han utilizado con éxito las disposiciones de su constitución para amparar sus peticiones de acceso a la información ante los tribunales nacionales aunque, claro está, se trata de un proceso complicado que puede llevar años.

d. Colaborar con auditores, legisladores y donatarios: Las instituciones de auditoría pública pueden ser una fuente excelente de información. En muchos casos los legisladores cuentan con acceso a muchos más datos sobre proyectos públicos que el ciudadano común y, para los grupos de la sociedad civil, cabe la posibilidad de obtener bastante información por medio de un legislador solidario con su causa. De igual forma, en países que dependen en gran medida de las donaciones, las organizaciones donatarios suelen tener acceso a datos sobre proyectos públicos, en especial sobre aquéllos financiados por ellas. En muchos casos los donatarios tienen buena disposición de suministrar información para un proceso de auditoría pública, dado su interés en asegurarse de que los fondos que han donado se gasten de forma adecuada.

e. Acción directa y campaña: El pionero de la acción directa no violenta, Mahatma Gandhi, fomentó la aplicación de campañas de acción directa para exigir cambios al gobierno. Describió la respuesta que obtuvo de la siguiente manera: “Primero lo ignoran a uno, luego se ríen de uno, luego luchan contra uno, luego uno gana.” Las organizaciones cuyas solicitudes de información han sido denegadas repetidamente pueden optar por una estrategia apoyada en un enfrentamiento directo, no violento, con la entidad gubernamental que se niega a suministrar la información. Una estrategia de este tipo debe aplicarse únicamente después de cuidadosas deliberaciones, dadas sus posibles repercusiones, que incluyen represalias violentas por parte del gobierno.

6. Poner manos a la obra:

Aunque es bueno tomarse el tiempo al principio para pensar y hacer planes de manera estratégica, a fin de cuentas los grupos de incidencia presupuestaria tienen que actuar. Algunos han comenzado el trabajo de presupuestos basándose en una estrategia inicial e información preliminar, para luego desarrollar ambos elementos con mayor profundidad a medida que proceden. Con cada nuevo paso, los grupos adquieren experiencia, confianza y fortaleza en la tarea de aumentar la rendición de cuentas en torno a los presupuestos.

VII. MATERIALES ADICIONALES

124,634546 78672,23-7779 883 56-203 88349<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 02358-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 883 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 966 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88889<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 02358-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 883 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 966 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88889<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 02358-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 883 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 966 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88889<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<
152,698016 68818,28-2399 02358-203 85549<
198,643636 78617,73-2289 783 56-203 55549<
124,634546 78672,23-7779 883 56-203 88349<
458,11142 83417,73-2337 876 56-203 83339<
145,523286 64486,22-2889 966 56-203 88849<
368,688789 12437,23-2333 977 56-203 55549<
163,65546 67818,7-23987 911 56-203 88889<
198,65546 65612,23-2829 955 56-203 46549<

A. Glosario

La terminología presupuestaria puede diferir considerablemente de un país a otro, lo cual dificulta la compilación de un glosario común para todos los sistemas. Por ello, se recomienda a los usuarios de esta Guía que consulten un glosario de terminología presupuestaria compilado por su gobierno. Muchas veces se puede encontrar uno en el presupuesto nacional.

A continuación se presenta una pequeña compilación de términos presupuestarios utilizados en esta Guía; la mayoría de las definiciones se tomaron directamente de glosarios, como son los siguientes:

1. *Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries*, del Banco Mundial, disponible en inglés, en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDGlossaryBiblio.pdf>

2. *Manual de Transparencia Fiscal*, del FMI, disponible en español, en <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm>

3. *Glossary of Economic Terms*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, disponible en inglés, en <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>

4. *Código de Ética y Normas de Auditoría*, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, disponible en español, en <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstands.pdf>

Glosario

Abstención de opinión de auditoría

El auditor emite una abstención de opinión cuando le resulta imposible formular una opinión respecto de los estados financieros en su conjunto, debido a una incertidumbre fundamental. La cláusula aclara que no se puede emitir una opinión y especifica todos los puntos de incertidumbre.

Administración de caja

La elaboración de pronósticos de flujo de caja, a nivel central y de dependencias, la entrega de fondos a las dependencias ejecutoras, el monitoreo de flujos de efectivo y requerimientos de efectivo

previstos, y la emisión y amortización de valores garantizados por el gobierno, utilizados para financiar los programas públicos.

Administración financiera

Los sistemas y procesos jurídicos y administrativos establecidos para permitir a los ministerios y las dependencias llevar a cabo sus actividades, de modo que el uso de los fondos públicos cumpla con normas definidas de probidad, regularidad, eficiencia y eficacia. La administración financiera incluye la recaudación de ingresos, la administración y el control del gasto público, la contabilidad y rendición de informes financieros, la administración de fondos y, en algunos casos, la administración de activos.

Asignación

Autoridad legal conferida por el poder legislativo al poder ejecutivo para gastar fondos públicos con determinado propósito, hasta cierto límite. Las asignaciones anuales se efectúan por medio de la legislación del presupuesto anual o, en algunos países, mediante leyes de asignación por separado, conforme al presupuesto. En algunos casos las asignaciones/presupuestos complementarios se otorgan después de aprobada la ley de presupuesto anual, si las asignaciones anuales son insuficientes para cumplir su objetivo. El término “asignación permanente” a veces se utiliza para definir una autoridad que excede a un ejercicio presupuestario mediante legislación separada (como la legislación del seguro social). En la mayoría de los países, los organismos y departamentos requieren autorización específica del poder ejecutivo (“imputación, asignación, u orden de pago”) para incurrir en una obligación contra una asignación.

Atrasos

Montos que aún no han sido pagados o recibidos para la fecha especificada en un contrato o dentro de un periodo comercial normal. Los atrasos en los pagos pueden originarse en la falta de pago por parte de ministerios/dependencias del gobierno, en rubros tales como facturas adeudadas a proveedores, salarios por pagarse, transferencias o amortización, o servicio de la deuda. Los impuestos atrasados son los que se le deben al gobierno pero aún no se pagan.

Auditoría interna

Una auditoría realizada por un departamento o una unidad dentro de un ministerio u otro organismo del gobierno, cuya administración le ha confiado la tarea de evaluar los sistemas y procesos de la organización a

fin de reducir al mínimo la presencia de errores, fraude e ineficiencia. Las unidades de auditoría interna deben ser funcionalmente independientes dentro de la organización que auditan y responder directamente a la administración de la misma.

Benchmarking

Métodos y técnicas mediante los cuales se compara una dependencia o programa con otro, a fin de mejorar el rendimiento. El *benchmarking* de procesos es el estudio y la comparación de los procesos y las actividades que convierten los insumos en productos. El *benchmarking* de resultados compara el rendimiento en sí de las dependencias mediante el uso de indicadores o medidas de desempeño.

Clasificación económica

La clasificación de desembolsos (o gastos) y la adquisición/disposición de activos en categorías económicas, en las que se hace notar el carácter económico de la transacción (salarios, interés, transferencias, etcétera).

Clasificación funcional

Clasificación de las transacciones de erogación (así como de gasto) y de la adquisición o disposición de activos financieros según el propósito para el que se realizan dichas transacciones. Una clasificación funcional es independiente de las dependencias o unidades administrativas que desempeñan las actividades o realizan las transacciones en cuestión.

Contabilidad de efectivo

Tipo de contabilidad en el que sólo se registran los ingresos o pagos en efectivo, al momento en que ocurren.

Contabilidad por partida doble

Un sistema en el que cada flujo da lugar a dos partidas con el mismo valor: un crédito y un débito. Por costumbre, los aumentos en las cuentas de activos y las reducciones en las cuentas de pasivos y de patrimonio son débitos. De manera inversa, las reducciones en las cuentas de activos y los aumentos en las cuentas de pasivos y de patrimonio son créditos. El uso del sistema de contabilidad por partida doble facilita verificaciones de consistencia de los flujos y abastecimientos registrados.

Control ex ante (o auditoría a priori)

Autorización previa de un desembolso específico. Las órdenes de pago y la documentación de respaldo se revisan para verificar que la

transacción esté debidamente autorizada, sea legal y regular, y que se cuente con recursos suficientes en el presupuesto. Tales inspecciones pueden ser efectuadas por la autoridad central del Ministerio de Hacienda o por los ministerios/dependencias sectoriales.

Cuentas por pagar/por cobrar

Montos adeudados a/por proveedores/clientes.

Estados financieros

Estados contables elaborados para comunicar información sobre el rendimiento y situación financiera de una dependencia. Un sistema de contabilidad en valores devengados por lo general conlleva la elaboración de un estado de la situación financiera (o balance de situación) en el que figuran todos los activos, pasivos y el patrimonio; un estado de rendimiento financiero (o estado de operaciones) en el que figuran las rentas y los desembolsos durante el periodo; y un estado de cambios en el patrimonio, el cual explica los movimientos en los saldos de apertura y de cierre. Estos estados, basados en la contabilidad en valores devengados, se complementan mediante un estado de flujo de efectivo.

Fondo de contingencia (o reserva de contingencia)

Un fondo separado o una partida presupuestaria reservada del presupuesto anual total, para asignarse posteriormente, destinado para hacerle frente a cambios imprevistos en las circunstancias externas. En la formulación de presupuestos a mediano plazo, las reservas para contingencias se utilizan para aumentar la flexibilidad y evitar compromisos prematuros de gasto, con reservas gradualmente mayores en los totales reservados para años posteriores.

Medición de rendimiento

Evaluación de la eficiencia y eficacia de un programa o de las actividades de una organización a través de un análisis de los insumos, procesos, productos y resultados pertinentes.

Observaciones sobre cuestiones de importancia (opinión de auditoría)

Un párrafo separado en una opinión de auditoría, donde el auditor hace notar asuntos fuera de lo común o importantes, que son necesarios para una comprensión correcta de los estados financieros. No debe utilizarse para rectificar una falta de divulgación adecuada en los estados financieros, ni como sustituto de una opinión con reservas. Ver también *Opinión de auditoría con reservas*.

Opinión de auditoría

Es emitida por un auditor al final de una investigación de auditoría. El auditor informa sobre la naturaleza de su trabajo y el grado de responsabilidad asumida. En la opinión de auditoría, el auditor indica si, en su opinión, los estados financieros del cliente presentan de forma justa la posición financiera, los resultados de operaciones y los cambios en la posición financiera para el año que termina. En general existen cuatro tipos de opiniones de auditoría emitidas por un auditor: opinión sin reservas, opinión con reservas, opinión adversa y abstención de opinión.

Opinión de auditoría con reservas

Una opinión en la que el auditor está en desacuerdo con o tiene dudas respecto de uno o más puntos de los estados financieros, en asuntos substanciales mas no fundamentales para la comprensión de los estados. La redacción de la opinión normalmente indica un resultado satisfactorio de la auditoría, sujeto a una declaración clara y concisa acerca de los temas de desacuerdo o incertidumbre que dieron lugar a la opinión con reservas.

Opinión de auditoría sin reservas

Una opinión en la que el auditor se encuentra satisfecho con los aspectos materiales, tales como los siguientes:

- (a) los estados financieros han sido elaborados mediante el uso de fundamentos y políticas de contabilidad aceptables, mismos que se han aplicado de manera consistente;
- (b) los estados financieros cumplen con los requisitos reglamentarios y las normas correspondientes;
- (c) el cuadro presentado por los estados financieros es congruente con el conocimiento del auditor acerca de la entidad auditada; y
- (d) existe una divulgación adecuada de todos los asuntos de fondo pertinentes a los estados financieros.

En ciertos casos el auditor no puede expresar una opinión sin reservas si ha habido una limitación del alcance de la auditoría; si considera que los estados financieros se encuentran incompletos, son engañosos o no se ajustan a las normas de contabilidad aceptable; o si existe alguna incertidumbre que los afecte.

Orden de pago

La liberación de toda o (por lo general) una parte de la asignación total anual, de manera trimestral o mensual, que permite a un ministerio sectorial o una dependencia ejecutora asumir compromisos.

Pasivo contingente

Obligaciones en las que se ha incurrido, pero cuya oportunidad y monto dependen de que suceda algún acontecimiento específico en el futuro. Por lo tanto, no representan obligaciones y puede que nunca lo hagan si la contingencia específica no se materializa.

Producto interno bruto

Una medida global de producción, igual a la suma del valor agregado bruto de todas las unidades institucionales residentes ocupadas en la producción (a la que se suman los impuestos y se restan los subsidios que se apliquen a los productos no incluidos en el valor de su producción).

Reparto de fondos (Imputación)

Autorizaciones o distribuciones de fondos realizadas generalmente por el Ministerio de Finanzas a ministerios sectoriales y otras unidades ejecutoras, permitiéndoles comprometer y/o desembolsar fondos dentro de un periodo específico y dentro de los montos asignados y autorizados. Ver también *Orden de pago*.

Sistema de contabilidad

El conjunto de procedimientos contables, mecanismos internos de control, libros de contabilidad y planes y diagramas de cuentas que se utilizan para administrar, registrar y declarar las transacciones financieras. Los sistemas deben basarse en el método de contabilidad por partida doble, registrar todas las etapas del proceso de pagos y recibos necesarias para reconocer las transacciones contables, integrar las cuentas de activos y pasivos con las cuentas operativas, y mantener los registros para que puedan ser auditados.

Transferencia de créditos

El proceso de transferir una disposición de gasto de un rubro a otro durante el ejercicio presupuestario. Para prevenir la malversación de fondos, las entidades ejecutoras normalmente deben someterse a procesos administrativos aprobados a fin de obtener la autorización para realizar una transferencia de este tipo.

B. Bibliografía

ASIES, “Resultados de la Auditoría Social, 2003”, Guatemala, 2003. Obtenido el 15 de abril de 2007.

<http://www.asies.org.gt/grancampaña/AUDITORÍA%20SOCIAL%202003.pdf>.

Athié, Alicia, “Transparency and Accountability in Mexico’s 2005 Budget for HIV/AIDS Prevention and Treatment”, *International Budget Project Newsletter* (Boletín informativo de IBP), 2005. Obtenido el 21 de febrero de 2007.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter30.htm#AIDS>.

Auditor General de Sudáfrica, “Report of the Auditor General on the Financial Statements of Vote 32 - Statistics South Africa”, 2001. Obtenido el 8 de julio de 2007.

http://www.agsa.co.za/Reports/Votes/RP141_2000.pdf

Auditor General de Uganda, “Report of the Auditor General of Uganda”, Auditor General de Uganda. Obtenido el 15 de noviembre de 2006. http://www.oag.go.ug/docs/ag_2003.pdf.

Banisar, David, “Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Record Laws”, Freedominfo.org, 2006. Obtenido el 13 de abril de 2007.

http://freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf.

Bhatnagar, Deepti, Ankita Dewan, *et al.*, “Citizens Report Cards on Public Services: Bangalore, India”, Centro de Asuntos Públicos, Bangalore, 2006. Obtenido el 8 de abril de 2007.

http://paf.mahiti.info/pdfs/Bangalore_CRC_background_and_history.pdf.

Buendia, Emmanuel E., “The Philippines: Enhancing Public Transparency and Accountability Through Civil Society Participation in Monitoring Government Services”, PNUD, Marzo de 2002. Obtenido el 14 de abril de 2007.

http://www.undp.org/oslocentre/PAR_Bergen_2002/casestudy-philippines.pdf.

Comisión de Auditoría, “2005 Annual Audit Report of the Department of Education”, *Resumen ejecutivo y certificado de auditoría*, Comisión de Auditoría, Filipinas, 2005. Obtenido el 18 de abril de 2007.

<http://www.coa.gov.ph/2005_AAR/NGAs/ES/DepEd_ES05.pdf>.

Comisión de Auditoría, “A Guide to the Conduct of Participatory Audits”, Comisión de Auditoría, Filipinas, 2002.

Comisión de Auditoría, “COA, UNDP Launch Manual on the Conduct of Participatory Audit”, *COA News*, Comisión de Auditoría, Filipinas, Diciembre de 2002-enero de 2003, Volumen 4, Número 1. Obtenido el 6 de octubre de 2007.

<http://www.coa.gov.ph/COA_News/2003/v4n1/news5-1_n1.asp>.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (División de Economía Pública y Administración Pública), “Transparency and Accountability in Government Financial Management”, 2000. Obtenido el 23 de abril de 2007.

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN000234.pdf>>.

Departamento de Información para la Prensa, “Outcome Budget 2005”, Gobierno de la India, 2005. Obtenido el 14 de abril de 2007.

<<http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=11587>>.

Department for International Development [Departamento de Desarrollo Internacional del RU] (DFID), “Characteristics of Different External Audit Systems”, *Reunión informativa de la División de Políticas*, 2004. Obtenido el 13 de abril de 2007.

<<http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>>.

Department for International Development [Departamento de Desarrollo Internacional del RU] (DFID), “Characteristics of Different External Audit Systems”, Reunión informativa de la División de Políticas, 2005. Obtenido el 7 de julio de 2007.

<<http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-working-sais.pdf>>.

De Renzio, Paolo, Vitus Azeem y Vivek Ramkumar, “Budget Monitoring as an Advocacy Tool: A Case Study on the Uganda Debt Network”, International Budget Project, 2006. Obtenido el 21 de febrero de 2007.

<<http://www.internationalbudget.org/Uganda-UDN.pdf>>.

Friedman, Joel y Pamela Gomez, “Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response

Options”, *Índice de Presupuesto Abierto*, International Budget Project, 2005. Obtenido el 24 de abril de 2007.
<<http://www.openbudgetindex.org/OpenBudgetQuestionnaireGuide2005.pdf>>.

Gomez, Pamela, “More Public Information Needed to Hold Governments to Account”, *Índice de Presupuesto Abierto*, International Budget Project, 2006. Obtenido el 14 de abril de 2007.
<<http://www.openbudgetindex.org/SummaryReport.pdf>>.

Government Watch, “Report on Civil Society Participation in Textbook Count 3”, Facultad de Gobierno Ateneo, Filipinas, 2006. Obtenido el 13 de abril de 2007.
<<http://www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/PhilippinesTextbooks.pdf>>.

Hakikazi Catalyst, REPOA, TNP, “Follow the Money: A Resource Book for Trainers on Public Expenditure Tracking in Tanzania”, 2007. Obtenido el 8 de julio de 2007.
<<http://www.internationalbudget.org/resources/library/PETSMannual.pdf>>

Lee, Kangwon, “Civil Society Movement and its Audit Request Activity in Korea”, Informe inédito, presentado durante una conferencia organizada por IBP y UNDESA en Manila, titulada “Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability”, 2006.

Magalit, Immanuel, “Procurement Watch, Inc.”, Informe inédito, presentado durante una conferencia organizada por IBP y UNDESA en Manila, titulada “Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability”, 2006.

Oficina Nacional de Auditoría, Reino Unido, “About Us: The Role of the National Audit Office”, Reino Unido, 2007. Obtenido el 14 de abril de 2007. <<http://www.nao.org.uk/about/role.htm#Value>>.

Oficina Nacional de Auditoría, Tanzania, “Report of the Controller and Auditor General on the Financial Statements of the Arumeru District Council for the Financial Year ended 30th June, 2005”, *Tanzania Governance Noticeboard* (Cartelera de Gobernabilidad de Tanzania), REPOA, 2005a. Obtenido el 14 de abril de 2007.
<http://www.repoa.or.tz/documents_storage/TN/AUDIT-LGA-2005/LGAs-AFRTZA001002002-2005.pdf>.

Oficina Nacional de Auditoría, Tanzania, “Report of the Controller and Auditor General on the Financial Statements of the Ministry of Agriculture and Food Security and Affiliated Bodies Vote 43 for the Financial Year Ended 30th June, 2005”, REPOA, 2005b. Obtenido el 15 de abril de 2007.

<http://www.repoa.or.tz/documents_storage/TN/AUDIT-MDA-2005/Vote%2043-2005.pdf>.

Oficina Nacional de Estadística, “Customer Satisfaction Survey”, Gobierno de las Filipinas, 2007. Obtenido el 17 de abril de 2007.

<<http://www.census.gov.ph/data/civilreg/cs0612tx.html>>.

Oficina del Auditor General de Canadá, “International Peer Review of the Value for Money Audit Practice of the Office of the Auditor General of Canada”, Informe resumen, 2004. Obtenido el 17 de abril de 2007.

<<http://www.oag>

[bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/200402peer_e.html#hd3a](http://www.oag.bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/200402peer_e.html#hd3a)>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Best Practices for Budget Transparency”, 2001. Obtenido el 15 de abril de 2007. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “Why is Procurement Important?”, *Hoja informativa de la OCDE*, 2006. Accedida el 15 de abril de 2007.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/35/58/37766795.pdf>>.

Quiros, Ana, “Monitoring Tsunami Related Financial Aid”, *International Budget Project Newsletter* (Boletín informativo de IBP), 2005. Obtenido el 20 de febrero de 2007.

<<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter25.htm#Tsunami>>.

Ramkumar, Vivek y Warren Krafchik, “The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management”, International Budget Partnership, 2005. Obtenido el 24 de abril de 2007. <<http://www.internationalbudget.org/SAIs.pdf>>.

Rubio, “Situación de la Educación en América Latina”, 2002. Obtenido el 15 de abril de 2007.

<<http://www.asies.org.gt/grancampaña/Rubio%20situacion%20educacion.ppt>>.

Shapiro, Isaac, “A Guide to Budget Work for NGOs”, (Traducción al español: “Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario”), International Budget Project, 2001. Obtenido el 6 de julio de 2007.
<<http://www.internationalbudget.org/resources/guide/index.htm>>.

Sundet, Geir, “Public Expenditure and Service Delivery Monitoring in Tanzania: Some International Best Practices and Planned Tanzanian Initiatives”, Documento de trabajo de HakiElimu 07. 04. 2004. Obtenido el 15 de abril de 2007.
<http://www.hakielimu.org/WP/WPSeries7_2004.pdf>.

Thampi, Gopakumar K., “Can Public Feedback Enhance Public Accountability? Experiences with Citizen Report Cards”, Fundación de Asuntos Públicos de Bangalore, 2006. Obtenido el 18 de abril de 2007.
<<http://paf.mahiti.info/pdfs/Can%20Public%20Feedback%20Enhance%20Public%20Accountability.pdf>>.

Transparencia Internacional, “Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction”, 2005. Obtenido el 16 de abril de 2007.
<http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2005#download>.

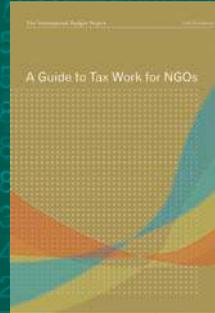
Valderrama , Jacqueline G., “COA, UNDP Launch Manual on the Conduct of Participatory Audit. A Guide to the Conduct of Participatory Audits”, Boletín informativo, Vol. 4. No. 1, Comisión de Auditoría, Filipinas, 2003. Obtenido el 14 de enero de 2008.
<http://www.coa.gov.ph/COA_News.htm>.

Waglé, Swarnim, Janmejy Singh, y Parmesh Shah, “Citizen and Report Card Surveys - A Note on the Concept and Methodology”, Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial, 2004. Obtenido el 15 de abril de 2007.
<<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/1143380-1116506267488/20511066/reportcardnote.pdf>>.

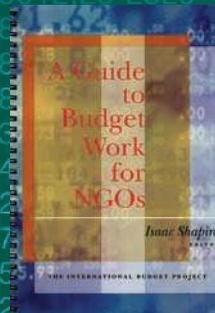
World Bank, “Response to Letter Received from Parivartan on the Delhi Jal Board Issue”, World Bank, 2005. Obtenido el 13 de abril de 2007.
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,,contentMDK:20626993~menuPK:158843~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:223547,00.html>>.

**Otras publicaciones del
International Budget
Partnership:**

A Guide to Tax Work for NGOs



A Guide to Budget Work for NGOs



**Para obtener copias impresas de
estas publicaciones, favor de enviar
un correo electrónico a:
info@internationalbudget.org**

**International Budget
Partnership**

**820 First Street, NE, Suite 510
Washington, DC 20002**

Tel: 202.408.1080

Fax: 202.408.7173

Correo electrónico:

info@internationalbudget.org

www.internationalbudget.org

www.openbudgetindex.org

